



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학박사학위논문

조직환경의 변화와 조직의 확산
-지방문화원 조직을 중심으로-

2017년 8월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학 전공
정영재

조직환경의 변화와 조직의 확산

-지방문화원을 중심으로-

지도교수 정 광 호

이 논문을 행정학박사학위논문으로 제출함

2017년 4월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

정 영 재

정영재의 박사학위논문을 인준함

2017년 6월

위 원 장 _____ (인)

부 위 원 장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

본 연구는 지방문화원이라는 비영리조직군이 지속적으로 성장·확산되어온 메커니즘을 밝히는 시도이다. 역사적으로 비영리 민간조직군은 일정 기간이 지나면 공공부문에 그 역할을 뺏기거나 자원이 지속적으로 공급되지 않으면 소멸하는 것이 일반적이었다. 그러나 본 연구의 대상인 지방문화원 조직군은 환경에 끊임없이 적응하면서 지속적으로 생존해오고 있다.

지방문화원은 계몽운동과 민주시민의식교육을 위해 해방과 6·25 이후 지역 지식인의 주도과 미국공보원의 지원에 힘입어 1950년대 전국에 걸쳐 활발한 설립운동이 일어났다. 1963년 이후 박정희정권은 정권의 정통성을 홍보하고 반공운동을 위한 수단으로 지방문화원의 설립과 운영을 지원하였지만 유신체제가 성립하고 새마을운동이 전개된 이후에는 더 이상 활용가치가 없다고 판단하고 지원을 중단하였다. 1980년대 쿠데타로 집권한 신군부는 다시 지방문화원을 정권의 정당성 홍보와 정치로부터 대중의 관심을 돌리는 데 활용하였다. 이후 노태우정권에서는 활용가치를 높게 평가받지 못했지만 지방자치제 실시 이후에는 각 지방자치단체의 수요와 맞물려 꾸준히 성장해왔다.

지방문화원의 성장사를 보면 조직군에 우호적인 환경과 비우호적인 환경이 번갈아 나타나지만 조직은 그 변화된 환경이 요구하는 역할기대에 맞춰 전략을 수정해가며 생존 및 확산되어왔다. 본 연구는 지방문화원 조직의 생존과 확산 기제, 조직에 대한 환경의 영향으로서 역할기대, 역할기대에 대한 조직의 인식과 전략의 변화 등을 분석하는 것을 목적으로 하고 있으며 분석방법은 질적분석을 사용하였다.

분석 결과, 해방 이후부터 1962년까지는 주요 외부 행위자는 미국공보원이었고 이 시기 지방문화원에 대해 기대한 역할은 계몽운동과 미국 등 우방국가의 문화소개 등이었다. 조직에 대한 지역의 수요를 직접 확

인한 지역엘리트들에 의해 외부행위자의 기대와 지역주민의 사회적 기대를 적절히 조화시켜 조직을 설립 및 운영하였다. 조직군은 집합적 전략을 구축할 수 없었지만 개별 조직별로 외부자원에 의존하면서 생존전략을 구축했다.

1963년부터 1980년까지 지방문화원에 대한 외부 행위자는 중앙부처의 공보부(문화공보부) 및 문화예술진흥원이었고 이 시기 지방문화원에 기 대한 역할은 반공운동과 새마을운동 홍보활동이었다. 그러나 이 시기는 전반기(1963-1971)와 후반기(1972-1980)로 나누어 보면 그 활동에 있어 큰 차이가 있다. 전반기에는 정권의 필요에 의해 정부가 지방문화원들의 활동을 적극적으로 지원한 결과 비록 정부에 대한 종속적인 활동들이 주를 이루기는 했지만 다양한 활동이 활발했다. 반면 후반기에는 전국 대부분의 지방문화원이 활동을 줄이거나 중단했으며 일부 지방문화원은 폐쇄되기에 이른다. 1962년 이전에 비해 전략 측면에서 달라진 점은 집합적 대응을 통해 조직군 전체가 생존할 수 있도록 전략을 구축했으며 외부자원 의존도가 매우 높았다는 점이다.

1981년부터 1993년까지의 주요 행위자는 중앙부처의 문화공보부(문화부, 문화체육부)와 문화예술진흥원이었다. 지방문화원의 역할이 과거와 달라진 점은 미디어의 발전으로 공보역할로부터는 해방되었다는 점이다. 한편, 이 시기 또한 전두환정권과 노태우정권이라는 두 개의 시기로 나누어볼 수 있다. 전두환정권은 문화정책에 대해 오락성과 대중성을 결합시키면서 문화정책을 다양하게 지원했다. 그러나 1980년대 후반부터는 중앙정부에서는 지방문화원들에 대해 지원을 중단하고 지방으로 그 운영에 관한 권한과 책임을 이양하는 등 자치요구가 등장하기 시작했다.

1994년부터 현재까지로 외부 행위자는 지방자치단체이다. 그러나 지방자치제가 실시된 만큼 주민의 요구가 역할기대가 될 수 있었다. 개별 조직마다 이전시기에 비해 독립성과 다양성을 가질 수 있었으며 위로부터 아래로의 전달이 아니라 주민들의 수요에 맞는 전략을 구축했다.

한편 본 연구의 이론적 함의는 첫째, 환경의 변화에 따라 조직설립을

위한 환경의 영향을 분석했다는 점, 둘째, 후발 조직들의 확산에 학습이 영향을 미쳤으며 이는 모방과 동형화로 연결됨을 확인하였다는 점, 셋째, 기존의 조직 연구에서는 활용되지 않았던 조직에 대한 정치적 역할기대와 사회적 역할기대를 분석했다는 점이다.

같은 조직의 시공간적 확산을 환경측면과 전략측면을 동시에 고려하여 수행한 본 연구의 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 같은 조직이 확산되어 가는 과정에서 환경과 전략의 조응과정에 주목할 필요가 있다는 점이다. 정치적 압박 등 환경이 강력하다고 하더라도 조직은 오히려 강력한 환경에 굴복하면서도 한편으로는 환경을 우호적으로 변화시킬 수 있었다. 학습에 따른 전략의 성공은 정부나 지방자치단체가 자신들이 자원을 공급하는 민간조직이라고 하더라도 원하는 방향으로 일방적으로 다룰 수 없음을 시사한다.

둘째, 민간조직이라고 하더라도 정부가 개입한 조직의 설립은 장기적으로 정부에 자원을 의존하게 된다. 따라서 민간조직의 설립에 있어 정부의 개입은 신중해야 한다는 교훈을 남기고 있다. 일단 설립된 공공조직은 그 필요성의 소멸에도 불구하고 조직을 소멸시키는 것이 어렵다는 점은 공공조직을 연구하는 많은 연구들의 공통적인 주장이다. 사회적 필요에 의해 역할이나 구조를 변동시키지도 않고 소멸되지도 않는 조직은 불필요한 사회적 비용을 발생시킨다. 따라서 민간조직의 공공부문에 대한 의존도를 줄이고 자율적 활동을 가능케 하기 위해서는 조직이 자립할 수 있는 환경을 조성해주는 것이 우선이다.

이러한 분석결과는 사회가 민주화될수록 조직의 설립은 다양한 민주적 절차를 필요로 한다는 점을 시사한다. 조직의 설립과정에서 참여하는 다양한 행위자의 유인을 고려해야 하고 설계과정부터 조직이 나아갈 방향을 명확히 하는 것이 중요하다.

주요어: 지방문화원, 조직환경, 조직확산, 자원, 역할기대, 전략, 학습
학번: 2005-31241

<제 목 차 례>

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 필요성과 목적	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구의 목적	4
제 2 절 연구의 방법과 범위	7
1. 연구의 방법	7
2. 연구의 범위	9
3. 논문의 구성	10
제 2 장 선행연구 및 이론적 배경	11
제 1 절 조직확산에 관한 선행연구	11
1. 조직의 시간적 확산에 관한 연구	11
2. 조직의 공간적 확산에 관한 연구	16
3. 선행연구들의 시사점	21
제 2 절 이론적 배경	24
1. 비영리조직과 정부의 개입	24
1) 비영리조직	24
2) 비영리조직의 성장에 관한 이론	25
3) 시민사회에 대한 정부의 개입과 관변단체	34
2. 조직의 환경	35
1) 환경의 정의	35
2) 조직환경의 특징과 유형	37
3) 조직에 대한 환경의 역할기대	40

3. 행위자	43
4. 전략	44
1) 전략의 정의	44
2) 조직이 선택하는 전략	46
3) 조직학습과 전략	48
4) 환경의 불확실성 대응전략으로서 동형화	50
 제 3 장 연구설계	 57
제 1 절 연구문제의 정의와 변수의 측정	57
1. 연구문제의 정의	57
2. 변수의 구성과 측정	60
제 2 절 연구방법 및 연구설계	62
1. 사례연구를 위한 질적분석	62
2. 분석틀	66
 제 4 장 조직의 확산과정에 대한 분석	 72
제 1 절 환경변화에 따른 시기의 구분	72
1. 조직의 태동기(해방 이후-1962)	72
2. 공보수단으로의 활용기(1963-1980)	73
1) 적극적 활용기(1963-1971)	73
2) 소극적 활용기(1972-1980)	74
3. 지방문화원의 재도약기(1981-1993)	74
1) 전두환정권(1981-1987)	74
2) 노태우정권(1988-1993)	75
4. 지방자치제 실시 이후(1994-현재)	75

제 2 절 지방문화원과 조직군의 성장	78
1. 지방문화원의 역사	78
2. 지방문화원의 확산과정	80
1) 지방문화원 설립추이의 변화	80
2) 지역 간 확산속도비교	83
3) Kaplan-Meier방법에 의한 지역에 따른 생존함수 차이비교	88
4) Cox 비례해저드모형에 의한 지방문화원 조직의 설립 함수	93
제 3 절 환경의 변화와 조직확산	102
1. 계몽운동과 지방문화원: 해방 이후-1962	102
1) 외부 환경	102
2) 조직에 대한 역할기대의 형성	108
3) 조직의 전략	112
4) 조직확산	114
2. 공보수단으로의 활용기: 1963-1980	118
1) 거시적 환경	118
2) 조직에 대한 역할기대의 형성	125
3) 조직의 전략	132
4) 조직확산	137
3. 지방문화원의 새로운 필요성: 1981-1993	141
1) 거시적 환경	141
2) 조직에 대한 역할기대의 형성	151
3) 조직의 전략	158
4) 조직확산	160
4. 지방자치제와 지방문화원: 1994-현재	162
1) 거시적 환경	162

2) 조직에 대한 역할기대의 형성	168
3) 조직의 전략	174
4) 조직확산	181
5. 시기별 조직확산의 특징요약	183
1) 지방문화원을 둘러싼 환경의 변화	183
2) 환경변화에 따른 조직에 대한 역할기대의 변화	185
3) 환경요인에 따른 전략의 변화	187
4) 시기별 차이의 논의	188
5) 다른 조직의 확산특징과 비교	193
 제 5 장 결론	 196
제 1 절 연구의 요약	196
제 2 절 연구의 함의	199
1. 이론 및 방법론적 함의	199
2. 정책적 함의	201
제 3 절 연구의 한계	203
 참고문헌	 205
부록	235
Abstract	243

<표 차례>

표 1 분석대상 자료	66
표 2 지방문화원 조직을 둘러싼 시기의 구분	77
표 3 1963년 당시 전국홍보매개체 현황	79
표 4 생존함수의 전체비교 결과(도별)	90
표 5 각 지역별 생존기간의 평균비교(도별)	90
표 6 생존함수의 전체비교 결과(광역시별)	92
표 7 각 지역별 생존기간의 평균비교(도별)	92
표 8 변수의 조작화	95
표 9 조직설립요인 검증결과(Cox 비례해저드 모형)	96
표 10 전국 지방문화원 설치현황	99
표 11 지방문화원 직원현황	100
표 12 해방 이후-1962년까지의 문화 및 공보정책 관련 환경변화	105
표 13 해방 이후-1962년까지의 신설조직수	116
표 14 해방 1963-1980년까지의 문화 및 공보정책 관련 환경변화	121
표 15 문화공보부 예산구조별 분류	122
표 16 문예중흥 5개년 계획에 따른 재원별 투자실적	123
표 17 전국문화원연합회 및 지방문화원에 대한 정부보조실적	127
표 18 사업지침에 반공관련지침을 직접 명시한 지방문화원	130
표 19 1962-1980년의 국회에서의 지방문화원 관련 발언	136
표 20 1963-1980년까지의 신설조직 수	140
표 21 1981-1993년까지의 문화 및 공보정책 관련 환경변화	144
표 22 문화발전 10개년계획(1990-2000)	146
표 23 1981-1993년까지의 문화 및 공보정책 관련 예산변동	148
표 24 1981-1993년의 국회에서의 지방문화원 관련 발언	153

표 25 1984년 정부지원 지방문화원 민속행사	155
표 26 지방문화원에 대한 문예진흥기금 연도별 지원현황	156
표 27 1981- 1993년까지의 신설조직 수	160
표 28 1994-현재까지의 문화 및 공보정책 관련 환경변화	164
표 29 1995년 행정구역 개편에 따른 시군통합	167
표 30 전국 지역축제 및 지방문화원 개최현황	171
표 31 1994-2011년까지의 신설조직 수	182
표 32 환경의 변화와 조직의 대응전략	191
표 33 다른 조직과의 확산 특징 비교	195

<그림 차례>

그림 1 기업조직과 정부에 의해 설립되는 조직의 확산분포	16
그림 2 시카고에서의 병원과 고아원의 확산	19
그림 3 연구의 분석틀	71
그림 4 생존공간 내에서의 지방문화원 생애주기	81
그림 5 연도별 지방문화원의 설립, 재설립, 총설립 수의 변화	82
그림 6 지방문화원의 연도별 증감	82
그림 7 지방문화원 조직수의 연도별 변화	83
그림 8 지방문화원의 시기에 따른 확산과정(자치도)	85
그림 9 해방 이후 각 도별 조직군 포화도 변화	86
그림 10 지방문화원의 시기에 따른 확산과정(광역시)	87
그림 11 지방자치제 시행 이후 각 광역시별 조직군 포화도 변화	88
그림 12 한국문화원연합회 조직 및 기구	101

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

1. 연구의 필요성

같은 기능을 수행하는 다수의 조직을 활용하여 시민들에 대한 공적 문화서비스를 제공하는 것은 현대국가에서 주로 정부가 수행하는 역할이지만 민간부문이 서비스를 제공하거나 두 방식이 혼재되어 서비스를 제공하는 경우도 존재한다. 공공조직군에 의한 서비스의 제공은 지역을 기반으로 한 공공미술관, 공공도서관, 공공박물관 및 현재 각 광역자치단체에 설치된 문화재단 등을 들 수 있다.

반면, 민간부문이 설립한 조직군에 의한 문화서비스는 많지 않다. 그러나 몇 가지 예를 들면, 17세기 후반 영국의 성직자 Thomas Bray는 60개의 교구도서관(Parish Library)을 설립하여 가난한 지역의 성직자들이 운영하면서 대중들이 이용하도록 한 바 있으며, 이후 미국으로 이주하여 매릴랜드 주 등에서도 기금을 모집하여 수십 개의 교구도서관을 설치하였다(Steiner, 1896). 또 미국에서는 회원제도서관(subscription library)운동이 Benjamin Franklin의 주도로 시작되어 전국적인 도서관 설립운동으로 확산된 바 있다. 그러나 이러한 풀뿌리 도서관 설립운동에 의해 탄생한 도서관들은 설립자가 사망하거나 일정 기간 이후에는 대부분 폐쇄되어 현재는 거의 남아 있지 않다. 그럼에도 불구하고 이러한 도서관 설립운동은 이후 19세기 후반부터 일어난 공립도서관 설립운동에 영향을 미쳤다는 점에서 의의가 있었다고 볼 수 있다(이용남, 1990).

한편, 공공부문과 민간부문이 동시에 시민에 대한 문화서비스의 제공에 참여하는 방식도 있다. 이러한 방식은 같은 민간이 운영하는 조직과

공공부문이 운영하는 조직이 조직군 내에 혼재한 경우도 있고 정부의 민간위탁에 의한 방식도 있다. 정부와 민간부문이 혼재한 경우를 예를 들면, 공공미술관/박물관과 사설미술관/박물관이 조직군에 병존하면서 차별화된 서비스를 제공한다¹⁾. 이 경우 공공이 설립·운영하는 조직은 공적영역에서 제공되는 풍부한 자원을 바탕으로 다양한 활동을 수행하지만 민간조직은 공공서비스를 제공하기보다는 소장작품의 유료전시, 대관전시, 예술작품에 대한 투자 등 영리 목적의 활동 또는 소규모 상설전시활동을 하는 소규모 비영리 박물관들이다. 비영리 박물관들은 입장수입, 개인 또는 기업의 후원, 정부의 지원 등에 의해 운영된다(IMLS, 2008).

공적서비스를 제공하는 민간의 비영리조직은 환경적 특성과 맞물려 공간적 기반을 가지고 확산되기도 한다. 그러나 조직을 지속시키는 자원이 공급되지 않으면 조직 자체의 생존이 위협을 받아 결국 소멸하거나 쇠퇴하는 것이 일반적이다. 또 같은 역할을 수행하는 공공조직이 조직군 내에 병존한다면 민간조직의 역할은 상대적으로 제한되기도 한다. 서구사회에서 지역을 기반으로 한 민간 문화서비스 조직의 쇠퇴는 문화서비스의 공적책임에 대한 인식이 높아짐에 따라 시민에 대한 문화서비스가 시장부문 또는 정부부문으로 역할이 이분화됨으로써 비영리부문의 역할이 줄어든 결과라고 볼 수 있다.

그런데 자원을 공급하던 외부의 행위자가 사라지거나 자원을 더 이상 공급하지 않음에도 불구하고 민간조직이 지속적으로 생존하는 경우도 있다. 해방 이후 우리나라에서 지속적으로 확산되어온 지방문화원이 대표적으로, 이들의 초기 설립주체는 지식인 계층 또는 미국공보원이었지만 초기 설립주체에 의한 자원공급은 한시적이었다. 그럼에도 불구하고

1) 미국 박물관협회에 등록된 박물관은 전국적으로 1.4%가 영리형 박물관, 71.3%가 비영리 소규모 박물관이고 나머지는 국가, 연방정부, 대학, 주정부, 지방정부 등이 설립한 공공박물관이다. 수적으로는 비영리 박물관이 월등하게 많지만 그 역할이나 규모에 있어서는 공공박물관이 문화서비스를 제공하는 데 많은 역할을 수행한다(IMLS Museum Public Finance Survey, 2008).

역사적으로 환경의 변화에 따라 조직의 역할을 바꾸어가며 현재까지 대부분의 조직이 생존해 있으며 꾸준히 공간적 확산을 지속해 왔다.²⁾

지방문화원은 해방 이후 최초에는 계몽운동을 위한 민간의 주도적 활동으로 설립되기 시작했다. 이 조직은 민간단체이면서 행정조직과 마찬가지로 전국적으로 고른 조직분포를 가지고 있으며 동일한 목적을 가진 조직군을 형성하고 있다.

지방문화원의 확산과정에서 순수하게 시민사회영역에서 확산운동이 일어난 경우도 있고 정부가 적극적으로 지원한 경우도 있으며 지방자치단체의 지원에 의해 설치된 경우도 있다. 시기별로 조직의 설립에 관여한 외부 환경적 특징은 크게 시민사회의 필요에 의해 확산된 경우와 정부의 필요에 확산된 경우로 나뉜다. 지방문화원 조직별로 다양한 설립요인들이 개입된 지방문화원은 현재 전국적으로 5개 기초자치단체만 제외하고 설치되어 있으며 각 지역에서 지역축제의 주관, 문화강좌의 운영, 문화행사의 개최, 문화학교의 운영, 지역문화 연구 등의 역할을 수행하고 있다³⁾.

본 연구는 매우 동질적인 개별 조직들로 구성된 지방문화원이라는 조직군을 연구대상으로 한다. 조직학에서 일반적으로 연구대상이 되는 조직군이라고 하면 상호 경쟁하는 관계에 있는 기업조직군, 역할은 유사

2) 일본의 경우 지역사회에서 공공문화서비스를 제공할 수 있는 시설인 공민관이 있다. 공민관은 일본 중앙정부의 주도로 만든 마을단위의 자치문화공간으로 최소 자치단위인 시정촌에 설치되어 있으며 꾸준한 공간적 확산을 거쳤다. 그러나 우리나라의 마을회관과 같은 시설에 불과하고 일부 대형 공민관의 경우 시설관리인 1인정도만 있을 뿐이어서 지방문화원과의 직접 비교는 어렵다. 그럼에도 일본의 공민관은 지역주민들을 위한 마을문고, 휴식 및 레크레이션 공간, 문화강좌를 위한 공간 등, 지역주민의 문화활동 공간으로 오랜 역사를 가지고 있다.

3) 부산광역시 중구, 부산광역시 해운대구, 인천광역시 옹진군, 인천광역시 동구, 충청남도 계룡시에는 2017년 현재 지방문화원이 설치되어 있지 않으며 경남 창원시에는 행정구역 조정에 따른 지방문화원 통폐합 작업이 이루어지지 않아 이례적으로 3개(창원, 마산, 진해)의 문화원 조직을 가지고 있다.

하지만 상이한 목표, 구조 또는 전략을 가진 비영리조직군 등을 들 수 있지만 지방문화원 조직군은 개별 조직간 배타적 영역에서 같은 역할을 수행하는 행정조직군과 같은 분포를 가지고 있다.

소규모의 민간조직의 생성이나 생존은 국가 전체 또는 정책의 영향의 결과가 아닌 경우가 많다. 그러나 소규모 조직이라고 하더라도 다수의 조직이 전국적 분포를 가지면서 같은 역할을 수행하는 조직군을 형성하고 있다면 국가 또는 사회전체가 조직에 대한 관심을 가질 수 있으며 개별 조직들의 전략의 합은 환경에 대한 유의미한 영향요소가 될 수 있기 때문에 정책과 조직의 연구대상이 될 수 있다. 따라서 정부의 역할을 일정수준 대신해왔던 지방문화원에 대한 역사적 성장과정과 환경 및 역할의 변화과정의 이해는 개별 조직보다는 조직군 차원에서 접근할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

본 연구의 주요 목적은 해방 이후 우리나라에서 지방문화원 조직이 시대에 따라 조직의 환경, 환경으로부터의 역할기대, 조직 내부행위자의 전략이 어떻게 변화하였는지를 검토하고 결과적으로 개별 조직들의 집합체인 조직군은 어떤 성장과정을 거쳤는지를 사례연구를 통해 분석하는 것이다. 이를 위해 조직군의 성장에 영향을 미칠 수 있는 환경을 시대별로 검토하고 이들이 조직에 기대하는 역할을 식별하며 조직은 환경으로부터의 역할기대에 어떻게 대응했는지를 분석하고자 한다.

조직의 확산은 환경의 영향을 강하게 받는다는 점은 주지의 사실이다. 그러나 환경이 모든 것을 결정한다면 개별조직의 전략은 학문적 고려대상이 되지 못할 것이다. 조직의 확산은 개별조직의 설립이 시공간적으로 누적된 결과이며 개별조직의 설립은 환경요인과 행위자의 전략

간 상호작용의 결과이다. 따라서 행위자에 따른 조직확산에 미친 영향을 구체적이고 복합적으로 분석해내고자 한다면 단순히 조직군의 성장사(또는 쇠퇴사) 및 환경의 단순한 변화가 아니라 각 단계에서의 환경의 조직에 대한 구체적 역할과 각 조직에서의 행위자의 대응을 복합적으로 살펴보아야 한다. 이를 통해 시간과 공간에 따른 환경과 전략의 상호작용이 조직확산의 측면에서 어떤 결과를 만들어냈는지에 주목하고자 한다.

지방문화원은 기존의 조직군에서는 볼 수 없는 독특한 성격을 가지고 있다. 민간조직이면서도 공공조직이나 정부의 일방적 주도에 의해 설립되는 조직에 준할 정도로 정책종속성이 강하고 문화관련 조직이면서 교육과 복지의 기능을 수행하고 있다. 또한 오랜 기간 동안 그 역할과 기능이 변화해왔으며 시대별·개별 조직별로 다른 생존전략을 구사해왔다. 본 연구는 이러한 복잡한 조직특성을 가진 지방문화원이 해방 이후 꾸준히 전국적 확산과정을 거쳤는지를 검토하기 위해 기존의 확산연구와는 다른 접근을 시도한다. 우선 다양한 조직확산의 경향을 살펴보고 기존의 조직들의 확산과정과 본 연구의 대상인 지방문화원 조직군의 확산과정이 어떻게 시공간적으로 다른 조직의 확산형태와 다른지를 검토하고 이러한 차이의 원인을 규명해보고자 한다.

본 연구는 공적서비스를 제공하는 민간조직이 설립된 요인을 이론분석을 통해 식별하고 그 요인들이 조직의 설립에 미친 영향을 질적분석을 통해 검증하는 것을 목적으로 한다. 연구의 구체적인 목적은 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 지방문화원이라는 조직을 둘러싼 환경적 특성이 조직의 확산에 미치는 영향에 대하여 살펴봄으로써 환경과 조직 확산간의 관계를 규명하고자 한다. 환경은 조직의 생존에 강력한 영향을 미치는 것을 부인할 수 없다. 조직의 탄생에 대해 많은 연구들은 환경의 영향을 중요하게 취급(Stinchcombe, 1965; Pennings, 1980)하고 있다는 점에

서 조직의 확산에 환경적 요인을 고려하는 것은 필수적이다.

둘째, 환경은 조직에 대해 자원의 배분을 통제하는 방법, 운영을 강력하게 제어하는 방법, 특정행위를 유인하는 방법 등 다양한 방법으로 조직의 운영을 유도하거나 통제한다. 본 연구에서는 환경에서 기대되는 조직의 역할에 주목한다. 비영리조직이나 공공조직은 환경이 기대하는 역할을 충족시킴으로써 생존을 지속해 나간다. 따라서 본 연구에서는 지방문화원에 대한 시기별 위로부터의 정치적 역할기대와 아래로부터의 사회적 역할기대를 분석한다.

셋째, 지방문화원 내부의 행위자요인이 새로운 조직의 설립에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴봄으로써 내부행위자 및 그들의 전략선택 특성과 조직확산 간의 관계를 규명하고자 한다. 조직의 설립을 위한 다양한 행위자가 존재한다. 조직설립이전이라고 하더라도 잠재적 설립주체들은 내부 행위자로서 조직의 전략을 이미 구축하고 있다. 정부나 외부의 강력한 행위자는 잠재적 조직이나 현존 조직에 환경의 요소이지만 잠재적 설립자들은 조직의 전략을 구축하는 주체이다. 잠재적으로 조직의 구성원이 되는 내부행위자들이 조직의 설립을 위해 어떤 전략을 어떻게 사용했는지를 검토한다.

이러한 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구에서는 우선 해방 이후 지방문화원 조직군의 성장사를 고찰해보고자 한다. 또한 여러 가지 형태의 조직군의 확산형태를 선행연구 검토를 통해 살펴보고 본 연구의 대상과의 차이점을 논한다. 이어 조직의 전략과 환경의 관계를 설명하는 이론을 살펴보고 기존연구의 분석틀을 본 연구의 대상에 그대로 적용하기에 어떠한 어려움이 있는지를 살펴본다.

분석과정에서는 해방 이후 조직군의 성장과정을 환경과 전략, 그리고 둘 간의 상호작용영역인 역할기대의 측면에서 검토하고 분석의 함의를 제시하며 역사적으로 비슷한 역할을 수행했던 다른 조직과의 차이점을 검토함으로써 지방문화원 조직의 독특한 역할변화와 성장과정을 제시한다.

제 2 절 연구의 방법과 범위

1. 연구의 방법

본 연구는 기본적으로 동일한 조직이 시공간적으로 확산되어가는 과정에 대한 사례연구로서 질적방법을 기초로 한다. 연구를 위해 지방문화원이라는 단일 조직군을 분석대상으로 하며, 구체적으로 지방문화원의 확산과정과 경향을 분석하는 단일사례연구(Single Case Study)이다.

행정학에서 조직의 환경이나 설립과정에 대한 분석은 양적 분석을 위한 표본 수의 한계와 조직의 설립과정에 대한 정치적 동학의 분석필요성 때문에 개별조직에 대해 사례중심으로 접근하는 것이 일반적이었으며 주로 정권의 변화나 정책의 성격에 따라 생성되는 것들을 대상으로 했다. 그러나 최근 들어 행정학에서 전통적으로 연구대상으로 삼지 않았던 비정부조직(NGO: Non-Governmental Organization), 준정부조직(QUANGO: QUasi-Autonomous Non-Governmental Organization), 비영리조직(NPO: Non-Profit Organization) 등의 설립이 활발해지고 이들이 행정학의 연구영역으로 포함되어 가면서(김영나·조윤직, 2014; 이창길·김정숙, 2014; 도묘연·이관률, 2012; 윤광재, 2008; 이민호, 2008) 행정학에서의 조직연구도 실증연구의 필요성이 제기되었을 뿐만 아니라 정부와 직간접적 관계를 맺고 있는 조직의 수도 방대해져 조직의 설립과 관련한 대형표본을 실증연구에 사용할 수 있을 정도가 되었다. 사회의 다양한 요구를 반영한 많은 조직들이 생겨남으로써 특정 사회문제에 대해 서로 비슷한 성격과 관심을 지닌 조직의 집합, 즉 조직군에 대한 연구가 가능해졌다. 비영리조직의 집합에 대한 연구, 준정부조직의 집합에 대한 조직군 차원의 접근 등이 그것이다(이은선, 2015; 이창길, 2015; 장현주, 2013; 한신갑, 2016; 신동준 외, 2005). 분석과정에서 사용된 구체적인 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 조직의 확산에 미친 환경의 영향을 분석하기 위해 조직이 처했던 시대별 조직환경을 질적으로 분석한다. 지방문화원이 해방 이후 현재까지 노출되었던 환경의 변화를 검토함으로써 그 조직들이 시대별로 어떤 정당성을 얻으며 활동할 수 있었고 그들에게 부여된 사회적 요구가 그들의 역할기대를 어떻게 변화시켰는지를 분석한다. 이를 위해 분석대상을 정치적 환경과 사회적 환경을 고려하여 크게 네 개의 시기로 나누고 다시 환경변화가 컸던 사건이 있었던 두 개의 시기를 더 나누어 다음 각 시기별로 조직에 영향을 미치는 주요 행위자의 역할, 조직의 사회적 정당성 및 그에 대한 조직의 반응을 주로 법률, 각급 의회의 의사록, 인터뷰, 각종 기록물 등을 분석한다.

둘째, 조직의 설립사를 확인하기 위해 각종 기록자료 및 인터뷰 자료 등을 질적으로 분석함으로써 구체적으로 어떤 전략을 통해 행태들이 나타나고 행태들이 개별 조직의 설립에 어떤 영향을 미쳤는지, 그리고 결과적으로 조직확산의 결과로 나타났는지를 식별한다.

셋째, 분석의 단위는 동일한 조직들로 이루어진 단일 조직군(organizational population)이다. 단일 조직군에 대한 연구는 표본의 수가 계량연구가 가능할 만큼 많아 계량적으로 분석할 수 있다. 그러나 조직군의 역사적인 변화과정을 살펴보고자 하는 경우에는 각종 요인의 계량화와 정치적·사회적 동학을 구체적으로 살펴보는 것이 어렵기 때문에 조직군의 성장 과정에 대한 분포만을 계량적으로 확인하는 데 그치는 경우가 많다. 따라서 본 연구에서는 조직군의 역사적 성장과정과 현황을 확인하기 위해 계량방법론을 보조적으로 사용할 뿐 주요 분석은 질적분석을 통해 수행한다.

2. 연구의 범위

본 연구의 범위는 하나의 조직이 아니다. 오히려 같은 목적을 가지고 같은 역할을 수행하는 조직의 집합, 즉 조직군을 둘러싼 환경, 역할기대, 전략에 관한 연구이다.

구체적으로 본 연구의 대상은 우리나라에 존재했던 지방문화원 조직 전체이다. 따라서 연구의 공간적 범위는 우리나라의 226개 기초자치단체⁴⁾, 제주특별자치도의 2개 행정시 및 세종특별자치시에 특별한 경우를 제외하고는 한 개(또는 2개 이상, 또는 아직 미설치)씩 설치되어 있는 지방문화원 조직군이다. 조직환경의 변화와 설립과정의 동학을 살펴보기 위한 연구대상 행위자는 미국공보원, 대한민국 정부 및 국회, 지방자치단체, 한국문화원연합회, 기초자치단체별 지방문화원 및 이해관계자(설립자 및 운영자 등) 등이다. 또한 시간적 범위는 해방 이후 지방문화원이 강화도에 처음 설치된 1947년부터 현재까지이다.

분석에 사용한 자료는 환경변화의 분석과 관련하여 조직과 관련한 환경에서의 자원의 투입, 조직의 정치적·사회적 역할 등을 식별하기 위해 조직이 존재했던 기간 동안 국회에서 논의된 각종 발언, 조직에 투입된 인적·물적 자원에 관한 보고서, 지방문화원 및 연합회 차원의 각종 간행물 및 보고서, 지방문화원과 관련한 언론보도 내용 및 인터뷰 등이다. 조직의 설립에 대해서는 지방문화원의 설립과 관련한 국회 및 기초의회 기록, 지방문화원 및 연합회 차원의 간행물 및 보고서, 관련 언론보도 내용 및 인터뷰 등을 분석에 활용하였으며, 특히 분포를 확인하기 위해 보조적 수단으로 활용한 계량분석을 위해 조직의 설립자에 관한 정보, 지방자치단체의 인구, 재정 및 산업통계, 역사자료 등을 분석에 활용하였다.

4) 전국적으로 아직 5개 기초자치단체에 지방문화원이 설치되어 있지 않으며 본 연구에서는 아직 설치되어 있지 않은 지역도 분석대상에 포함한다.

3. 논문의 구성

조직의 확산을 분석하기 위해 본 연구는 5개의 장으로 구성되어 있으며 구체적으로 다음과 같이 구성된다. 분석과정에 앞서 제2장에서는 조직확산에 관한 선행연구 및 이론적 검토를 수행한다. 조직의 일반적 확산경향을 검토하고 조직확산에 관한 연구를 검토한다. 이어 비영리조직의 성장에 관한 이론들을 검토하고 환경과 전략, 조직에 대한 역할기대 및 조직의 학습에 관한 이론적 검토를 실시한다.

제3장에서는 사례 및 이론의 검토를 통해 도출된 연구문제를 제시하고 연구방법을 구체적으로 소개한다. 특히, 본 연구의 주요 연구방법인 사례중심 질적연구방법에 대해 검토한다. 마지막으로 분석틀을 제시함으로써 분석의 준비를 마친다.

제4장에서는 개별조직의 설립에 미친 영향을 분석함으로써 조직의 확산과정을 분석한다. 환경이 조직의 설립에 미친 영향을 분석하기 위해 우선 조직의 현황을 검토하고 조직을 둘러싼 환경의 중요한 변화가 있었던 크게 네 개의 시기를 구분하고 시기 내에서 환경변화의 폭이 컸던 두 개의 시기를 다시 네 개로 구분한다. 이후 각 시기별 제도적 환경의 특징을 고찰하고 환경이 조직에 어떠한 역할을 기대했는지 그리고 조직은 어떻게 대응전략을 갖춰갔으며 조직이 전국적으로 확산되었는지를 분석한다.

마지막으로 제5장에서는 연구를 요약하고 이론적·방법론적·정책적 함의를 제시하며 연구의 한계를 정리한다.

제 2 장 선행연구 및 이론적 배경

제 1 절 조직확산에 관한 선행연구

조직확산에 관한 선행연구들은 특정 조직군의 시간에 따른 성장에 영향을 미치는 요인들에 대한 분석에 치중하는 경향이 있다. 이러한 시도 중 상당수는 조직군 생태학적 시각에서 접근하고 있으며 경쟁과 밀도의 존가설에 대해 검증 또는 반증하는 연구들이다(Hannan and Freeman, 1987; Baum and Oliver, 1996; Nownes, 2004; Baum and Singh, 1994). 이와 같은 연구들의 공통적인 특징은 특정 공간 내에서의 조직군의 성장에 관심을 가질 뿐 하나의 공간에서 다른 공간으로 확장되어가는 범위 확장에 대해서는 상대적으로 관심을 가지지 않는다는 점이다.

1. 조직의 시간적 확산에 관한 연구

일정한 공간적 범위 안에서 시간이 지날수록 생존하는 조직의 수가 늘어나는 현상은 조직군 생태학의 주요 연구대상이다. 이러한 접근방식은 분석의 단위가 개별 조직에 중점을 둔 대상조직 중심의 시각(focal organization perspective)을 따르는 것이 아니라 집합적 단위인 조직군 수준에만 맞춰져 있다(Hannan and Freeman, 1989a). 생태학적 관점에서 시간에 따른 조직 확산을 다룬 주요 연구로는 미국에서의 노동조합의 확산에 관한 연구(Hannan and Freeman, 1987a), 토론토의 주간위탁센터의 확산에 관한 연구(Baum and Singh, 1994; 1996), 샌프란시스코만 지역의 신문사의 확산에 관한 연구(Carroll and Hannan, 1989a), 반도체회사의 신규진입에 따른 조직군의 성장에 관한 연구(Hannan and

Freeman, 1987b), 이탈리아에서의 협동조합은행의 성장에 관한 연구(Lomi, 1995a; Lomi, 1995b) 등을 들 수 있다.

1936년부터 1985년까지 미국 내 노동조합의 확산을 연구한 Hannan and Freeman(1987)은 산업별 노동조합(industrial union)과 직업별 노동조합(craft union)라는 두 조직군간 경쟁과 환경의 효과에 대한 분석을 시도하였다. 그 결과 노동조합의 설립률은 노동조합의 밀도에 민감하고 각 노동조합군 간에는 경쟁과 모방관계가 존재하며 노동조합 설립률은 환경에서 영향을 받는 것으로 나타났다.

1971년부터 1989년까지 토론토 지역에서의 주간위탁센터(DCC: Day Care Center)의 양적 성장에 관하여 분석한 Baum and Singh(1994; 1996)은 조직군의 밀도와 설립률 간의 기존의 가설을 지지하지만, 지리적으로 인접한 조직이나 기능이 중복되는 조직간의 상호 경쟁이 설립률을 저하시킨다고 하였다. 이러한 결과는 조직군의 양적 성장에 있어 지리적 인접성에 의한 조직간 상호경쟁이 중요한 변수임을 설명해준다. Carroll and Hannan(1988)은 San Francisco만 지역신문사의 설립률 변화를 분석하였다. 그 결과 중요한 정치적 사건의 발생이 지역 내에서의 신문사의 수적 확산에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이러한 결과는 조직군의 성장에 있어 사회적 이슈를 자원으로 하는 조직의 성장은 이슈에 민감하게 반응함을 의미한다.

한편, 공간적 요소를 조직군 성장의 분석에 활용한 경우도 있다. Lomi(1995a; 1995b)는 이탈리아에서 협동조합은행(Cooperative Bank)의 지역별 확산을 연구하면서, 지역적 차이가 조직군의 성장에 어떤 영향을 미쳤는지를 파악하고 정책적 노력이 지역 간 차이를 해소하는 데 기여했는지를 분석하였다. 그 결과 협동조합은행이라는 특수한 조직은 장기적으로 지역 간 격차 해소라는 정책적 성과를 달성하는 데 기여할 수 있음을 확인하였다.

조직군생태학에서 조직수의 양적 성장에 관한 연구들은 주로 기업조

직을 대상으로 한다. 기업조직은 소수의 선도기업이 시장을 지배하다가 시장이 제공하는 자원이 늘어나게 되면 폭발적으로 늘어나고 이후 유지 또는 조정의 기간을 거친다. 이러한 특징을 보이는 이유는 기업조직의 확산은 환경에서 제공하는 자원에 종속하기 때문이다. 이는 곧 같은 자원의 획득을 목표로 하는 조직군의 밀도가 조직의 확산에 영향을 미친다는 의미이다. 따라서 조직군 내에 존재할 수 있는 조직의 수나 밀도가 미리 정해진 것은 아니지만 환경이 제공하는 자원의 수에 따라서 일정수준 한계가 있다. 결과적으로 기업조직의 확산분포는 자원이 제공되는 환경에 따라 차츰 형성되는 시기를 갖다가 성숙단계로 넘어가고 결국 자원을 두고 벌이는 조직간 경쟁으로 인해 일정한 수나 밀도로 유지된다(한준, 2004; Hannan and Freeman, 1989a; Carroll and Huo1986; Mezias and Mezias, 2000; Carroll and Hannan, 1989a; 1989b; Carroll and Swaminathan, 1989, Carroll et al., 1989; Barnett and Amburgey, 1989). 이에 따라 기업조직의 양적성장곡선은 대개 S형 곡선을 그린다.

조직군의 양적 확산에 관한 선행연구들을 보면, 개별 조직들의 전략적 선택보다는 환경이 결정하는 조직군 확산의 영향에 대해 분석하는 연구가 주를 이루었음을 알 수 있다. 또한 이들은 대체로 설립률의 변화에 대한 밀도의존가설을 지지한다. 그러나 조직군 전체를 집합적으로 다루기 때문에 시간에 따른 조직군의 성장에 개별 행위자가 어떤 역할을 했는지에 대해서는 상대적으로 관심이 적은 편이다.

한편, 기업조직이 아닌 정부나 정책에 의해 주도적으로 설립되는 조직들은 다른 형태의 성장곡선을 보인다. 정부의 일방적 주도로 설립되는 조직은 하나가 처음 도입된 뒤 일시적으로 확산되어 그 수가 꾸준히 유지되는 경향을 보인다. 예를 들면, 지역에 배치된 각 부처의 산하기관⁵⁾, 민간조직임에도 정부가 실질적으로 그 설립과 운영을 주도하는 조

5) 구체적으로 고용노동부 산하기관인 각 지방 고용노동청, 지역별 폴리텍대학, 환경청 산하 각 유역·지방환경청, 국토교통부 소속 각 지방 국토관리청 및 산하 홍수통제소 등을 들 수 있다.

적인 새마을운동협의회, 바르게살기운동협의회, 한국자유총연맹⁶⁾의 산하 지역조직 등을 들 수 있다. 이러한 조직들은 행정구역의 개편, 정책의 변화, 인구의 변화 등에 따라 조직의 생멸이 영향을 받기도 하지만 대체로 기업조직보다는 조직의 수가 크게 변하지 않는다.

예를 들어, 새마을운동중앙협의회는 1971년 새마을운동중앙본부로 발족하여 내무부장관을 위원장으로 하였다. 당시 각 동·리에 개발위원회를 조직하였으나 이들이 개별 조직으로 활동한 것은 아니었다. 그러나 1980년대 들어 마을금고연합회, 마을문고본부, 자연보호협회 등 7개 민간단체가 새마을지도자중앙회, 새마을부녀중앙연합회, 직장새마을운동중앙협의회, 공장새마을추진본부 등 4개 단체로 흡수되면서 상위조직으로 민간단체인 새마을운동중앙본부가 설립되었다. 전두환 대통령의 동생 전경환이 새마을운동중앙협의회 사무총장으로 임명되면서 1981년 각 지방조직으로 13개의 시도지부가 설치되었고, 1983년에는 시군구지회까지 설치되어 지방조직이 정비되었다(민주화운동기념사업회, 2015). 2017년 현재 회원단체로는 새마을지도자중앙회, 새마을부녀회중앙회, 직장·공장새마을운동중앙협의회, 새마을문고중앙회, 새마을금고중앙회로 구성되어 있으며 각 시·군·구, 직장 및 공장 등에 하위조직들이 설치되어 있다.

바르게살기운동협의회는 1980년 전두환 대통령이 사회정화위원회를 설치하면서 집권기간에 걸쳐 전국 각 지역에 2만 9천여 개의 추진위원회를 설치하였다. 그러나 노태우정부는 사회정화위원회를 해체하고 이를 순수 민간단체인 바르게살기운동중앙협의회로 발족시키면서 1989년 전국 3,768개에 달하는 지회를 설치하였으며, 현재는 17개 시도협의회, 232개 시군구협의회, 3,271개 읍면동위원회로 구성되어 있다.

새마을운동중앙협의회나 바르게살기운동협의회는 우리나라에서만 볼 수 있는 독특한 조직으로 서구사회에서는 유사한 조직을 찾기 어렵다.

6) 이들 조직들을 흔히 관변단체라고 하는데 이에 대한 구체적 논의는 후술한다.

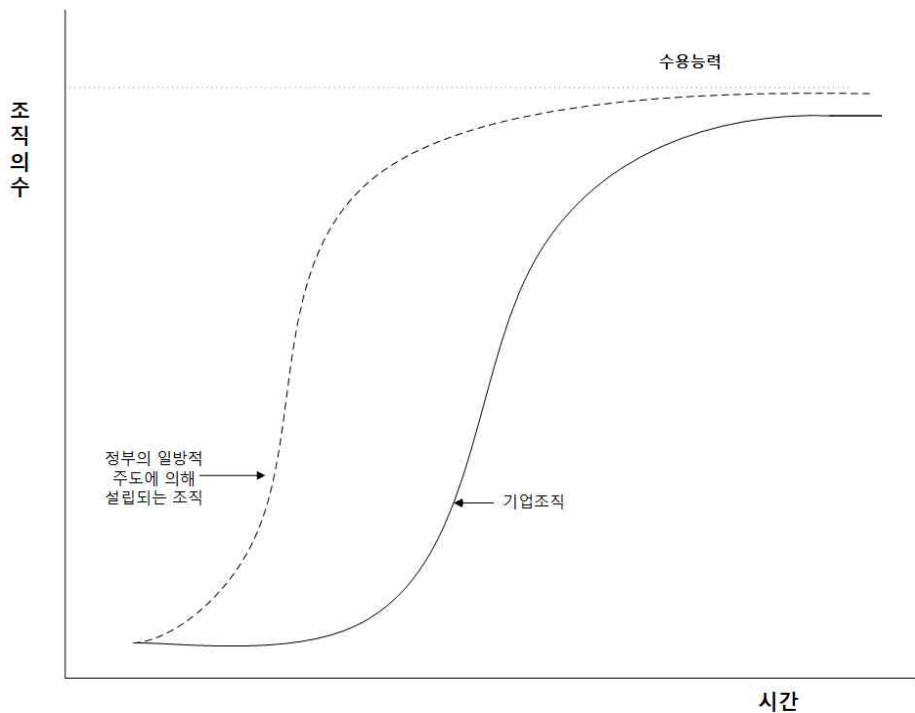
그러나 일본의 경우 지역공동체 공간으로 각 지역마다 설치된 공민관이라는 시설이 있다. 공민관은 전후 일본사회의 복구와 지역주민의 커뮤니티 공간으로 정부의 주도적 지원에 의해 일본 전역에 설치되었다. 1946부터 전국 시정촌에 설치하기 시작한 공민관은 설치를 시작한지 7년만인 1953년 10,055개의 시정촌에 설치된 공민관이 34,244개에 이르렀다. 그러나 1953년부터 시정촌을 합병하기 시작하면서 상당수의 공민관도 폐쇄하여 1960년에는 20,190개, 1968년에는 3,298개의 시정촌에 13,785개의 공민관으로 그 수가 줄어들었다. 이후 소폭증감을 거듭하다가 2011년 현재 14,681개의 공민관이 설치되어 있다(일본공민관학회, 2006).

공민관의 수가 줄어들면서 각 공민관의 규모는 커지기 시작했는데 이에 따라 시설을 운영하기 위한 직원의 수가 늘어 1955년에는 1개 공민관당 전임직원이 0.06명이었으나 1963년에는 0.16명, 1968년에는 0.26명, 1978년에는 0.47명, 1999년에는 0.38명으로 늘어났다(일본공민관학회, 2006). 1980년대 이후 상당수의 공민관들은 주민들의 단순한 모임장소가 되거나 외부 행사를 위한 대관기능을 주로 수행하게 되었다(마찌이 테루히사, 2007). 공민관의 역사를 보면, 그 수의 변화가 행정구역에 종속되어 있었다고 볼 수 있다. 공민관이 최초로 도입될 당시에는 급속도로 전국에 확산되었다가 이후 시정촌의 합병으로 그 수가 급감하였으며 행정구역 개편 이후에는 거의 변동이 없다고 볼 수 있다.

지금까지 기업조직과 정부의 일방적 주도에 의해 설립되는 조직의 시간적 확산차이를 살펴본 결과, 양 조직군 간 조직확산의 차이를 보면 조직군의 포화도가 법적으로 정해진 공공기관의 경우 조직의 확산속도가 포화상태에 이르기까지 걸리는 시간이 짧고 한 번 포화되면 조직의 수나 포화도는 쉽게 변하지 않는다. 반면 기업조직은 급변하는 시장의 수요, 즉 생태에 민감하게 변한다(Hannan, 1988b; Baum and Oliver, 1996; Hannan and Freeman, 1977; 1987). 이러한 조직속성별 확산속도

의 차이는 무엇보다도 조직 간 경쟁의 존재 유무에 기인한다. 기업조직(영리조직)은 조직군의 밀도가 높아질수록 자원을 둘러싼 경쟁이 심해지는 반면, 공공조직은 시간이 지날수록 조직의 확산속도가 느려지는 경향이 있기는 하지만 대체로 사멸하지는 않는다.

그림 1 기업조직과 정부에 의해 설립되는 조직의 확산분포



2. 조직의 공간적 확산에 관한 연구

조직이 생존하는 범위의 공간적 확장에 관하여는 의사결정접근(Kondo, 2013), 공간밀도(spatial density dependence), 인간생태학(human ecology), 성장기계(growth machine) 관점의 접근(Britton and Ocasio,

2007), 조직생태학적 관점(한신갑, 2016), 공간적 상관성의 관점(최유진, 2016) 등 다양한 시각에서 접근이 시도되고 있다. 조직의 공간적 확산에 관한 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

Kondo(2013)는 뉴욕에서의 미술관의 설립공간이 확대되어가는 데 개별 설립자들의 입지선정결정이 결과적으로 조직의 분포를 어떻게 형성했는지를 의사결정을 분석함으로써 검토하였다. 미술관 조직의 공간적 확산에 대한 기여는 시기별로 다른 입지선정모형의 채택의 결과임을 확인하였다. 이에 따르면 1940년부터 1980년까지는 입지선정의 우선 고려사항이 미술 관람이나 교육 등의 수요자 측면을 고려한 엘리트지역(부촌)에 대한 선호의 결과인 반면, 1980년대 이후에는 예술과 문화를 통해 지역을 브랜드화하려는 전략의 결과로 미술관이 확산되었다.

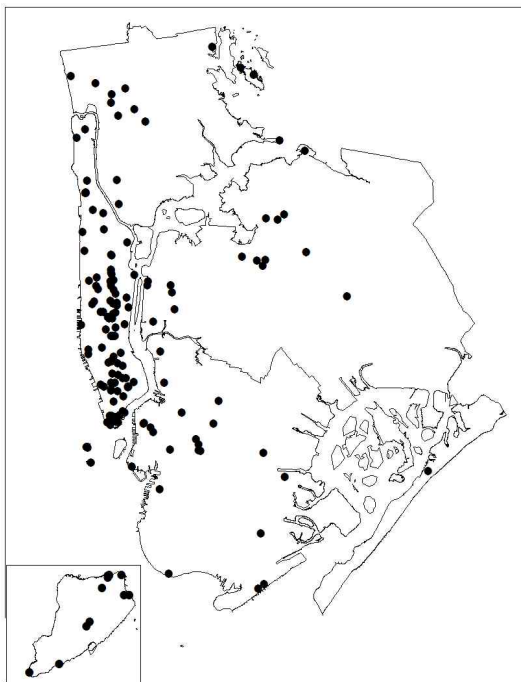
문화예술조직은 이른바 부촌, 접근성, 주변 편의시설과의 연계 등을 고려하여 특정 지역에 집중적으로 생겨나는 경향이 있다. 물론, 지역적 형평성을 고려하여 정책적으로 분산시키는 경우도 많지만 자연스러운 집중현상은 막기 어렵다. 예를 들어, 서울에 설치된 오케스트라, 오페라, 뮤지컬 등 대형공연이 가능한 관객 1,000명 이상을 수용할 수 있는 전문공연장의 분포를 보면, 1950년에 개관한 중구의 국립극장, 1972년 개관한 종로구의 세종문화회관, 1993년 개관한 서초구의 예술의전당, 2000년 개관한 강남구의 LG아트센터, 2011년 개관한 용산구의 블루스퀘어, 2016년 개관한 송파구의 롯데콘서트홀 등의 확산분포는 접근성과 예술수요를 고려한 위치결정의 결과이다. 서울 내 미술관의 분포⁷⁾를 보면, 종로구와 강남구 서초구 등 유동인구가 많고 교통이 편리하며 엘리트지역(부촌)을 중심으로 설치된 것을 알 수 있다. 뉴욕의 미술관 분포 또한 현재의 분포는 엘리트지역⁸⁾의 변천과정에 따른 결과라고 볼 수 있다(Kondo, 2013).

7) 현재 서울특별시내 설치된 미술관의 지역별 분포는 다음과 같다(2015 전국 문화기반시설총람).

Britton and Ocasio(2007)은 1848년부터 1916년까지 시카고에서 병원
과 고아원의 확산을 분석하였다. 이를 위해 이 시기 시카고에서 설립된

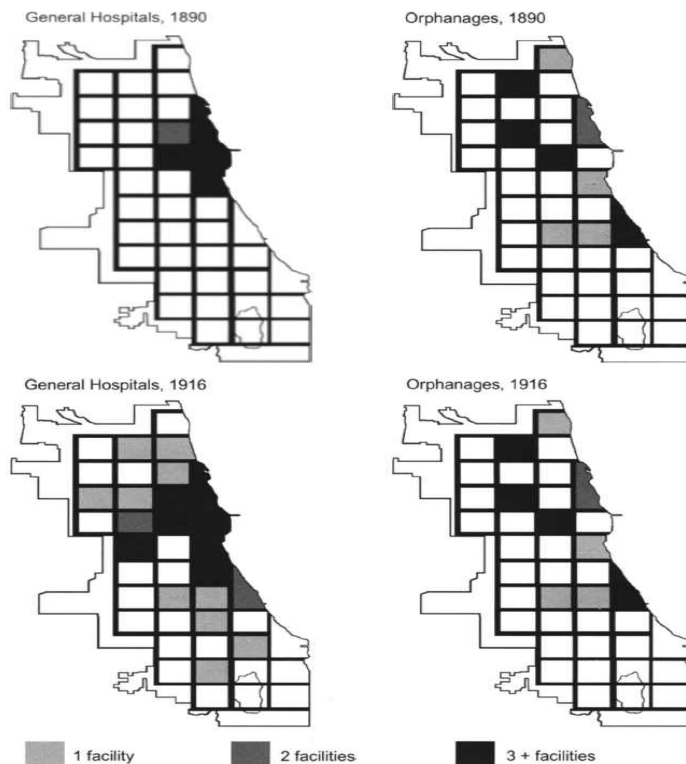
	국공립	사립	대학	계
종로구	2	14		16
중구	2			2
성북구	1	1		2
강남구		4		4
서초구		6		6
광진구		1		1
강서구	1			1
송파구		2		2
영등포구		1		1
관악구			1	1
노원구			2	2
용산구		1	1	2
계	6	34	4	40

8) 2010년 현재 뉴욕시에 설치된 미술관의 지역별 분포를 보면 다음과 같다
(Kondo, 2013: 6).



118개의 병원시설과 78개의 고아원시설을 분석대상으로 하여 공간밀도의존(spatial density dependence)의 관점에서 밀도의존효과 · 인접효과 · 시설규모효과, 인간생태학(human ecology)적 관점에서 중심집중효과, 성장기제(growth machine)의 관점에서 지역엘리트의 공헌효과 등을 분석하였다. 분석대상 기간 중 1890~1916년 사이의 조직의 분포 차이는 <그림 - 2>와 같다.

그림 2 시카고에서의 병원과 고아원의 확산



병원의 확산분석을 위해서는 지역의 조직군 밀도, 인접지역 조직군 밀도, 중심상업지구근접도, 인구집중도, 인구성장, 병원설립에 영향을 미치는 특정 병원(Cook County Hospital)의 존재 여부 등을 변수로 설

정하였다. 또 고아원의 확산분석을 위해서는 지역의 조직군 밀도, 인접 지역 조직군 밀도, 중심상업지구 근접도, 인구밀도, 인구성장, 공적자금 지원을 받는 고아원의 존재 등을 변수로 설정하였다. 분석의 시사점은 시카고에서의 병원과 고아원의 확산은 조직군생태학에서 조직확산의 주요 가설로 고려되는 밀도의존가설이 도시 내 시설의 확산에 대해 충분히 설명해 주지 못한다는 점이다. 그러나 정치경제적 엘리트들의 투자행태는 생태학적 압력의 영향을 반영하기 때문에 조직의 확산에 영향을 미치고, 조직의 규모나 전문성 또는 기능 등 조직의 속성은 조직의 확산경향에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한신갑(2016)은 2012년 12월부터 2015년 5월까지 서울시 각 자치구에서 설립된 협동조합의 시간적·공간적 확산을 분석하였다. 그 결과 협동조합 조직의 확산속도는 특정 정책환경의 변화, 인구 및 지리적 환경 등에 영향을 받았다기보다는 조직군의 밀도와 경쟁의 결과라고 볼 수 있다. 이러한 결과는 신규조직의 활성화나 정책적 목표의 달성을 위해 법제도적 환경의 정비 또는 일방적 지원제도를 마련하기보다는 조직군이 성장하는 데 필요한 자원을 제공하는 환경을 마련하는 것이 중요하다는 점을 뒷받침한다.

최유진(2016)은 사회적 기업의 지역 내 확산요인을 분석하기 위해 젊은이 인구의 비율, 1인당 사회복지 지출액, 1인당 비영리 민간단체의 수, 인구증가율을 독립변수로 설정하여 위의 요인들이 지역에 설립된 사회적 기업의 수에 미치는 영향을 분석하였다. 공간회귀분석을 통한 추정 결과, 위의 네 가지 독립변수는 모두 사회적 기업의 지역 내 확산에 중요하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 기초자치단체의 성격(시, 군, 구), 재정자주도, 인구밀도 등 사회경제적 요인들은 사회적 기업의 확산에 중요한 영향요인으로 작용하지 못했다.

조직군의 공간적 확산에 관한 선행연구들은 조직의 확산에 다양한 시각을 접목하여 분석하고 있다. 그러나 조직의 시간에 따른 조직의 역동

적인 확산과정을 보여주기보다는 특정 시점간의 조직군 분포의 차이를 비교하거나, 구체적인 확산의 경로보다는 단일시점에서의 조직군의 공간적 분포현황만을 대상으로 분석하는 경향이 있다.

개별 조직들의 전략적 선택보다는 환경이 결정하는 조직군 확산의 영향에 대해 분석하는 연구가 주를 이루었음을 알 수 있다. 결국 시간에 따른 조직군의 성장에 개별 행위자는 어떤 역할을 했는지에 주목한 연구는 부족하다.

3. 선행연구들의 시사점

여기서는 조직의 확산에 관한 선행연구에서 도출된 한계와 시사점을 살펴본다. 기존의 조직확산에 관한 선행연구들은 주로 일정한 공간안에서의 조직군의 성장, 즉 시간적 확산요인만을 주로 분석하거나 조직군 차원 즉, 집합적 차원에서의 분석만이 주를 이루고 있고 개별 조직의 전략에는 관심이 상대적으로 적다. 그러나 이러한 생태학적 접근은 본 연구의 대상인 지방문화원 조직의 확산분석에 무비판적으로 적용하기 어려우며 및 선행연구와는 다른 접근이 필요하다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 조직군생태학은 개별 조직의 특정보다는 조직군에 관심을 가진다. 외부환경에 대한 반응은 각 조직의 특성, 적응능력, 구조에 따라 이질적일 수 있는데 조직군생태학에서는 이에 무관심하다. 특정 산업영역에서 환경에 따른 역동적 변화를 경험한 기업군에 대한 설명(Delacroix and Carroll, 1983; Carroll and Huo, 1986; Tucker et al., 1988; Tucker et al., 1990; Delacroix et al., 1989; Carroll and Hannan, 1989; Carroll and Swaminathan, 1989, Carroll et al., 1989; Hannan and Freeman, 1989; Barnett and Amburgey, 1990)으로는 적절할 수 있지만 개별 조직

들의 특성까지 고려하며 분석하기에는 한계가 있다고 볼 수 있다.

둘째, 조직군의 성장에 관한 생태학적 접근은 시장의 영향을 공유하는, 즉 같은 생태계에 속하는 기업군을 대상으로 하는 것은 적절할 수 있다. 공공성이 강하고 정책이나 법률에 종속도가 높은 조직은 실질적으로 조직군 전체의 생태보다는 거시적 환경과 조직의 대응전략이 생존에 큰 영향을 미치기 때문에 이에 대한 생태학적 접근은 적절하지 않은 경우가 많다. 또한 강력한 외부행위자가 아닌 환경이 공공성이 강한 조직을 사멸시키는 경우는 거의 없다. 이는 다른 학문분야에 비해 행정학에서 조직군생태학에 대한 연구가 상대적으로 활발하지 않은 이유라고 볼 수 있다.

셋째, 조직군생태학에서는 조직의 생성과 사멸을 설명하기 위한 주요 가설로서 밀도의존가설을 제시하고 있다(Hannan and Freeman, 1987; Singh and Lumsden, 1990; Boeker, 1991; Lomi, 1995; Gray and Lowery, 1997). 그러나 본 연구에서 대상으로 하는 지방문화원 조직군은 한계밀도⁹⁾가 주어져 있으며 이로 인해 밀도의존가설을 상정하기 어려워진다. 또한 이로 인해 자원획득을 위한 조직군 내에서의 조직간 경쟁은 존재하지 않아 경쟁가설도 적용하기 어렵고 조직군의 자원이 존재하는 적소(Niche) 또한 공식적 제도에 의해 주어져 있다. 본 연구의 대상인 지방

9) 지방문화원은 관련법에 의해 각 기초자치단체에 1개씩만 설립을 허가하고 있다.

지방문화원 진흥법 제4조 제4조(지방문화원의 설립) ① 지방문화원을 설립하려는 자는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 인가를 받아야 한다.

③ 지방문화원은 특별자치도·시·군 또는 자치구의 행정구역을 그 사업구역으로 한다.

⑤ 지방문화원은 그 명칭 중에 “문화원” 또는 “문화원”이라는 용어를 사용하여야 하며, 그 지방문화원의 사업구역인 특별자치도·시·군 또는 자치구의 명칭이나 다른 지방문화원과 구별할 수 있는 지명(地名)을 표시하여야 한다. 이 경우 사업구역의 특색을 고려하여 역사인물, 전통문화 등을 명칭에 부가하여 표시할 수 있다.

⑥ 지방문화원은 시·군 또는 자치구별로 1개의 원(院)을 둔다.

문화원은 공식적 제도의 변화 등 강력한 외부의 충격 없이는 조직이 경쟁에 의해 사멸하지 않는다.

넷째, 개별조직의 입장에서 보면 본 연구의 대상인 지방문화원은 기존의 조직확산연구의 대상과는 다른 개별 조직의 독특한 생존공간을 가지고 있다. 즉 1개 조직은 1개의 주어진 생존공간 안에서 다른 조직과 경쟁 없이 생존을 보장받고, 1개의 조직이 선점하면 다른 조직은 그 공간에 진입할 수 없다. 따라서 개별조직들이 공간을 선점하는 데 행위자들이 어떤 전략을 사용했는지를 살펴보는 것은 기존의 연구들과는 차별화된 시도가 될 수 있다.

한편 조직군 생태학의 기존 연구들은 주로 사건사분석(event history analysis)을 통해 주요 독립변수들이 조직설립에 미친 영향을 분석하고 있다. 이러한 분석법은 자료의 부족에서 기인하기도 한다. 그 이유는 조직군 성장사의 분석을 위해 활용할 수 있는, 장기간에 걸쳐 축적된 데이터가 단순지표밖에 없기 때문이다. 또한 조직확산의 맥락을 이해할 수 있는 구체적인 정보나 자료가 부족하기 때문에 몇몇 변수만을 대상으로 사건사분석을 수행하는 것이 일반적이다.

본 연구에서는 조직확산의 영향요인을 지방문화원을 연구대상으로 하여 분석하고자 한다. 기존의 조직확산 연구가 기업조직이나 민간조직에 한정되었다면 본 연구에서는 비영리 민간조직까지 그 범위를 확대하려는 것이다. 지방문화원은 지역공동체에 대한 전통적 참여와 현대적 참여가 혼재한 조직으로 조직의 특수성이 있다. 따라서 생태학적 접근에서 도외시되어 왔던 조직확산에 대한 개별 행위자들의 전략, 법제도의 영향을 본 연구의 분석틀에 포함할 수 있을 것이다.

제 2 절 이론적 배경

1. 비영리조직과 정부의 개입

우리나라에서 시민사회의 조직적 활동을 수행하는 주체는 여러 가지 개념으로 불리고 있다. 이러한 분류방법은 학자들 간에도 이견이 있으며 일반적으로 비영리적 속성을 강조할 때는 비영리조직(NPO: Non Profit Organization), 비정부적 속성을 강조할 때는 비정부조직(NGO: Non-Governmental Organization), 시민들의 자발성을 강조할 때는 시민단체(Civic Organization)로 부르는데 각 개념들 간 의미에는 중첩된 영역이 있다. 여기서는 연구대상의 비영리적 속성을 강조하여 비영리조직의 역사와 개념을 구체적으로 살펴보고 우리나라에서만 존재하는 특수한 시민단체 유형인 관변단체의 역사와 특징에 대해 살펴본다.

1) 비영리조직

우리사회에서 시민사회가 본격적으로 성장한 것은 1987년의 민주화 이후이며, 민주화를 계기로 공익을 목적으로 한 민간단체인 비영리기관들이 폭발적으로 증가하기 시작했다(김선희·문명재, 2006; 정예슬·김현, 2012). 물론 1987년 이전에도 1903년에 창설된 기독교청년회(YMCA: Young Men's Christian Association), 1913년 창설된 홍사단, 1922년 창설된 기독교여자청년회(YWCA: Young Women's Christian Association) 등 오랜 역사를 가진 조직들이 시민사회를 형성하고는 있었다.

비영리조직(NPO: Nonprofit Organization)은 비정부조직(NGO: Nongovernmental Organization)과 구분된다. 둘 다 시민의 자발성에 기초한 비정부·민간단체를 포괄적으로 지칭하는 용어로 사용되고 있지만

(강상욱, 2001: 8-9), 비영리조직은 이윤추구를 목적으로 하지 않고 다양한 사회영역에서 활동하는 준공공조직 및 민간조직을 포괄적으로 지칭하는 용어이다(김준기, 2006: 16). 한편, 우리나라 현행법에서는 비영리 민간단체에 대하여 ‘영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것, 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것, 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원 또는 반대할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것, 상시 구성원수가 100인 이상일 것, 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것, 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것’ 이라고 규정하고 있다(비영리민간단체 지원법 제2조). 그러나 비영리민간단체의 법적 정의와는 달리 실질적으로 비영리로 운영되는 조직 중 상당수는 위의 요건을 갖추고 있지 않다. 본 연구에서 비영리조직의 범위는 비영리민간단체 지원법이 규정한 다소 까다로운 조건이 아닌, 영리를 목적으로 하지 않고 공익적 목적을 수행하는 비정부 민간단체로 포괄적으로 정의한다.

2) 비영리조직의 성장에 관한 이론

(1) 수요측면: 시장실패이론과 정부실패이론

NGO의 성장을 설명하는 데 사용되는 시장실패론이나 정부실패론은 경제학적 접근법이다. 이와 같은 접근은, 사회가 요구하는 수요는 기본적으로 시장메커니즘에 지배를 받는 기업을 통해 충족되지만 시장이 이러한 수요의 충족에 실패할 경우 정부가 이를 충족한다는 가정에서 출발한다(김태룡 외, 2013: 84). 이러한 관점에서 보면, 비영리조직이 만들어지는 것은 사회의 필수적인 수요에 대하여 기존의 시장이나 정부로도 충족되기 어려운 또 다른 영역에서의 수요가 존재하며 이를 충족하기

위하여 이타주의에 기반한 비영리부문이 성장하기 때문이다(Weisbrod, 2009).

시장메커니즘을 통한 공공재의 제공은 한계가 있다는 것이 시장실패 이론의 주된 주장이다. 시장의 수요공급법칙은 소비자의 지불능력에 기초하기 때문에 기업이 사회의 수요를 온전히 충족할 수는 없다. 이와 같은 경우 비영리부문은 민간부문의 공급자로서 공공재의 분배에 기여하게 된다(Hansmann, 1987).

한편, 비영리부문 성장에 관한 정부실패의 논리는 정부가 제공하는 재화와 서비스의 공급은 중위투표자를 만족시키는 수준에서 결정되기 때문에 그들의 만족수준을 초과하는 공공재와 서비스에 대한 초과수요가 존재하며, 이때 공공재의 초과수요를 충족시키기 위해 비영리조직이 설립된다고 본다(Weisbrod, 2009). 즉 비영리조직은 정부나 시장부문으로도 충족하기 어려운 공공재나 서비스의 수요를 충족하는 기능을 하게 되는 것이다(강상욱, 2001: 27; 김준기, 1998: 68).

시장 메커니즘을 통해서 충족하지 못한 사회적 수요는 정부의 개입을 정당화하는 근거가 되어왔다. 시장실패를 보완하기 위하여 정부가 수요를 충족하기 위한 노력을 하지만 이와 같은 방식에도 한계가 있다. 즉 정부에 의한 재화나 서비스의 공급정책은 일반적으로 투표를 통한 사회적 합의를 전제로 하기 때문에 소외계층에 대한 수요, 또는 서비스의 질에 대한 개개인의 다양한 수요를 충족하는 데 한계를 드러낸다(Weisbrod, 2009). 사회를 구성하는 인적요소 간의 이질성이 심할수록 복지부문 등의 서비스에 대한 상충하거나 이질적인 요구는 비영리조직의 역할을 더욱 필요로 하게 된다(Anheir and Salamon, 1998).

시장과 정부를 보완하여 사회의 서비스 수요를 충족하는 기능이 NGO가 생성되는 주요 요인이라고 보면, 초과탐색수요를 유발하는 요인과 관계된 정부나 시장체제의 한계나 다양한 인종, 문화의 이질성 등이 NGO가 성장하는 데 주요한 요인이 된다고 볼 수 있다. 즉 NGO의 성장

에 관한 Weisbrod의 이론은 사회 내에 다양한 비영리조직이 존재하는 이유를 종교나 인종집단 등의 요인이 사회의 이질성을 심화할수록 다양한 생활방식에 기초한 서비스 수요가 그만큼 다양하게 존재하기 때문에 이를 충족하는 비영리단체도 증가하게 된다는 것이다(Salamon and Anheier, 1998; Anheier and Salamon, 1998; 1980; James, 1989; James, 1989).

시장실패와 정부실패에 따른 NGO의 성장에 관한 이론은 단지 시장 메커니즘이나 정부의 개입을 통해 충족시키기 어려운 초과수요나 구성원의 다양한 수요를 동시에 만족시킬 수 없는 경우 비영리조직이 보완적으로 서비스의 제공기능을 수행하기 위해 성장한다고 주장한다. 따라서 기본적으로 사회 내의 이질성이 높을수록 다양한 서비스에 대한 수요가 존재하고 더 많은 비영리조직이 생겨나게 되며, 사회의 동질성이 높을수록 비영리부문의 성장 잠재력은 상대적으로 적다고 할 수 있다(강상욱, 2001).

그러나 사회를 구성하는 종교적·인종적 다양성이 높을수록 비영리조직이 성장하는 경향은 사실이지만(Salamon and Anheier, 1998), 사회적 동질성이 높다고 해서 반드시 비영리부문의 성장가능성이 적은 것은 아니다. 즉 시장실패이론이나 정부실패이론으로 비영리조직의 성장을 모두 설명하는 데는 한계가 있다. 이 이론들은 경제적으로는 시장경제를, 정치적으로는 민주주의를 가정하고 있기 때문에 다양성이 낮은 사회이면서 시장의 작동에 정부의 간섭이 심하거나 권위주의적 정치체제를 가진 국가는 비영리부문의 성장이 상대적으로 저조하다. 또한 권위주의적 정치체제를 가진 국가는 비영리조직의 설립을 억제하는 경우도 많다(Salamon and Anheier, 1998; 강상욱, 2001).

(2) 수요측면: 신뢰이론

시장실패이론과 정부실패이론이 공공재의 초과수요에 대한 보완적 충족기능에 초점을 두어 비영리조직의 성장을 설명하고 있다면, 신뢰이론(trust theory)은 사적재에 있어 소비자와 생산자간의 정보의 비대칭성으로 인한 신뢰의 문제로 비영리조직의 존재를 설명하고 있다(강상욱, 2001: 29; Nelson and Krashinsky, 1973). 이러한 접근은 거래비용을 분석도구로 하여 계약실패와 신뢰의 상실문제로 비영리조직 성장을 분석한다. 신뢰이론은 정부실패론과 달리 공공재의 생산보다는 시장재의 생산에서 논의를 시작하기 때문에 거래비용이론과 관련이 깊다(Nelson and Krashinsky, 1973; 1977). 소비자는 비대칭한 정보의 한계로 기업이 생산하는 특정한 재화의 양과 질을 정확히 평가할 수 없는 상황에 직면하고 이를 해결하기 위해 대중의 신뢰를 얻을 수 있는 비영리조직이 그 역할을 수행하기를 기대하면서 설립을 후원하게 된다는 것이다(김태룡 외, 2013; 김준기, 1998: 69; Hansmann, 1987: 27).

신뢰이론에 의하면, 민간기업에 의한 재화의 공급은 다음의 세 가지 기준이 충족되는 경우에 이루어진다(강상욱, 2001: 30). 첫째, 고객이 최종생산물에 대한 가격과 품질을 비교할 수 있어야 하고, 둘째, 고객은 기업들과 합의할 수 있어야 하며, 셋째, 고객들은 계약에 의거하여 기업을 평가할 수 있어야 한다. 이 세 가지 기준이 충족되지 않으면 서비스의 직접적 비교가 어렵고 서비스의 질을 평가하는 거래비용이 높아져 시장실패가 발생하며, 기업은 기회주의적 행태를 보이게 된다. 이를 견제할 제도적 장치는 기업의 영리목적에 따른 활동을 제약하는 것이다. 결국 비영리조직은 기업에 대한 이익배분에 대한 제약으로 인해 기업보다 신뢰성에 있어 우위를 보인다(Hansmann, 1987; Abzug and Turnhein, 1998).

노인복지시설에 의한 서비스, 교육서비스, 탁아서비스(Hansmann,

1987) 및 의료보건서비스(Arrow, 1963) 등은 장기간의 계약이 필요하거나 서비스의 구매자와 수혜자가 상이한 경우가 많아 제공되는 서비스의 내용을 평가하는 데 많은 비용이 소요되기 때문에 서비스 제공자에 대한 신뢰가 서비스 선택의 우선기준이 된다.

이러한 서비스의 계약관계에서는 정보비대칭이 심해 소비자의 선택이 왜곡될 가능성이 발생하고 결국 소비자는 극히 제한된 정보로 평가할 수밖에 없다(김준기, 2006: 42). 조직의 속성상 영리를 목적으로 소비자의 신뢰를 배반할 수 있는 기업보다는 자선을 목적으로 하는 비영리조직이 상대적으로 소비자에게서 신뢰를 받을 수 있다(Salamon, 1987). 따라서 제공되는 서비스의 질과 양에 대한 정확한 정보를 제시할 수 있는 대안적 조직으로서 비영리 자발적 조직을 필요하게 되는 것이다(강상욱, 2001: 300).

신뢰이론은 비영리조직의 근본적 속성인 사회적 신뢰성에 기초하고 있다. Boris(1999)는 비영리조직이 갖는 신뢰성은 주로 이익의 비배분성과 운영상의 투명성에서 비롯하기 때문에 비영리조직이 신뢰문제에 대한 훌륭한 대안이 될 수 있음을 강조한다. 그러나 동시에 비영리조직이 서비스제공자와 소비자 간의 신뢰성 문제에 있어 완전한 해결책이 될 수 없으며 정부가 이 역할을 수행하는 경우가 있음을 지적하고 있다.

(3) 공급측면에서 본 정부의 역할

비영리조직의 성장을 설명하는 수요측면이론은 비영리조직들이 서비스를 창출하는 원천에 초점을 두고 있는 반면, 공급측면이론은 조직들을 주도적으로 설립하거나 지원하는 주체의 역할과 특성에 관심을 가진다. 현대사회에서 비영리조직의 설립이나 운영을 지원하는 주체로는 종교단체, 민간기업, 소비자, 정부 등을 들 수 있다. 본 연구에서는 연구대상의 특성을 감안하여 비영리조직을 설립하거나 지원하는 주체로서

정부의 역할에 주목한다.

공급측면에서 보면 비영리조직은 이들을 필요로 하는 서비스 수요 때문이라기보다는 이들을 통해 특별한 목적을 달성하려는 주체들이 비영리조직의 설립에 관심을 갖기 때문에 성장한다고 본다(Abzug and Turnheim, 1998). 이러한 특별한 목적을 달성하려는 중요한 주체 중 하나는 역설적이게도 정부이다.

비영리조직의 설립과 성장에 대해 정부개입에 관심을 갖는 학자들은 정부가 개입하는 배경을 크게 두 가지로 언급하고 있다(강상욱, 2001). 첫째, 기능적 차원에서 정부의 역할을 변화시키고 서비스를 효율적으로 공급하기 위해 비영리조직에 대한 지원 및 협력을 하는 경우이다. 둘째, 정부나 관료의 이해관계에 기초하여 정부가 비영리부문을 통제하거나 선별적 지원, 성장관리 등을 통해 정부정책에 협력하도록 하는 경우이다. 정부가 비영리조직의 역할이나 성장에 관심을 갖게 되면, 정부는 비영리부문에 대해 직간접적인 재정지원, 인적교류 및 정보교류 등을 통한 협력관계를 구축하게 된다. 비영리조직들은 정부와의 관계를 통해 성장에 필요한 자원을 확보하게 되고, 정부는 정책의 정당성이나 지지기반을 확보할 수 있게 된다(김준기, 2000: 9).

정부가 비영리조직의 설립이나 운영에 개입하는 방식에는 크게 두 가지가 있다(김준기, 2006: 146). 첫째, 긍정적인 자원을 제공하는 방법으로는 직간접적인 재정지원, 법률적·행정적 지원, 세금감면 및 세금공제제도 면세채권 발행 허용, 특별 우편요금 특혜, 조달 및 위탁사업에 대한 경쟁 제한적 규제, 시민참여 장치 마련 등이 있다. 둘째, 부정적인 자원을 제공하는 방법으로는 제도적 특혜의 중지 등 제도적 방해, 조직의 수입원에 대한 압력의 행사, 수익사업에 대한 규제, 세법규정의 강화나 세무사찰, 비민주적 탄압 등이 있다.

정부가 자원의 공급자로서 기능할 때, 비영리조직을 공공정책에 활용하기 위하여 특정 업무를 위탁하거나 재정을 지원해주기도 함으로써 정

부와 비영리조직은 서로 자원을 주고받는 의존관계를 구축하게 된다. 정부는 공공재원의 책임성을 확보하기 위하여 비영리조직의 활동을 통제하는 동시에 관계를 더욱 관리하게 되며, 이러한 관계가 지속됨에 따라 자발적인 민간조직은 정부에 더욱더 자원에 의존하게 되고 정부의 통제를 더 받게 된다(강상욱, 2001; Lipsky and Smith, 1989).

(4) 사회운동이론과 신사회운동이론

수요 또는 공급측면 이론들은 비영리조직의 성장을 경제적 관점에서 설명하고 있다. 반면, 정치사회학적 관점에서 비영리조직의 성장을 설명하는 이론들도 있다. 이 가운데 대표적인 것이 사회운동이론, 신사회운동이론, 자원동원이론 등이다. 이러한 관점에서의 접근은 시민사회의 성장을 정치사회적 환경이나 역사적 맥락에서 설명한다.

사회운동이론은 비영리조직의 성장을 국가 수준의 정치적 맥락에서 설명한다. 이 이론은 비영리조직을 사회운동을 위한 집합적 행동에 초점을 두고 있다(강상욱, 2001). 이에 따르면 상대적 박탈감, 사회적 갈등 등 사회에 대한 다양한 불만이 사회운동으로 나타나며 그 결과로 시민사회의 성장, 비영리조직의 증가현상이 나타날 수 있다. 따라서 사회운동의 목적은 사회에 불만을 가진 집단들이 자신의 목표를 달성하는 것이며, 그 과정은 이데올로기의 형성-조직화-독자적인 운동으로의 정착-권력획득의 단계를 거친다(고상두, 1998). 이 이론에서는 사회운동을 급진적 사회변혁운동과 이념성을 띤 진보적 사회운동이 정치적인 영향력을 확대해 나가는 과정으로 이해하면서 비영리조직의 역할과 성장을 설명하고 있다.

신사회운동이론은 후기산업사회에서 새로운 대안과 정체성을 획득하려는 노력으로 이루어진 운동을 의미한다(Touraine, 1981). 신사회운동이론이 과거의 사회운동이론과 다른 점은 기존의 사회운동이 하나의 사

회 전체가 가진 공통된 문제인 노동운동 및 농민운동을 목표로 한 사회운동이었다면, 신사회운동은 환경보존, 소수집단을 위한 인권운동, 도시문제, 원자력에너지 문제, 평화운동, 여성운동, 지역운동 등으로 쟁점이 다양해졌다는 것이다(박용관, 1999; 김태룡 외, 2013). 따라서 신사회운동은 국가권력과 대립적 관계라기보다는 새로운 가치관과 대안적인 생활양식을 개발하는 사회가 가진 구체적인 문제에 대한 제도적 개혁을 추구하면서 비당파적 성격을 가진다고 볼 수 있다(이기호, 1998).

신사회운동이론은 이익집단과 정당이 생산 외적 영역과 비계급적 쟁점에 대해 관심이 낮아지자 여타 사회적 세력이 자신의 이익과 가치 실현을 위해 스스로를 동원하게 된 결과물로서 보는 입장(계급정치론), 물질적 욕구가 이미 충족된 사회의 도래가 사람들의 가치관을 변화시켜 새로운 가치관과 욕구가 신사회운동을 발전했다고 보는 입장(탈산업사회론), 심한 박탈감과 무력감에 빠진 개인이 저항의 무기로써 개인적·집합적 정체성을 추구하게 되었고 이러한 움직임이 신사회운동론으로 발전했다고 보는 입장(시민사회론)으로 나뉜다(김태룡 외, 2013).

신사회운동 주창자들에게 시민사회는 급진적 민주화를 위한 주요행동 영역이고 시민단체는 이의 중요한 행위자로서(박재창, 2000) 사적 영역이나 공적 영역이 아닌 비제도적 정치영역에서 활동한다(Offe, 1985). 신사회운동에 참여하는 조직들은 생활환경과 관련된 문제에 중점을 두고 지역적 쟁점을 결합하고 있다.

신사회운동이론은 기존의 사회운동이론에서 다루지 못한 새로운 이슈와 운동의 방식들에 대한 설명의 틀을 제시하고 있다는 점과 사회운동이 발생하는 조건과 배경, 그리고 행위자들에 대한 분석을 동시에 가능하게 한다는 점에서 방법론적 장점이 있다(강상욱, 2001).

(5) 자원동원이론

자원동원이론(resource mobilization theory)은 사회적 운동은 조직의 산물이라고 보고 집합적 행동이론과 조직이론을 결합하여 비영리조직의 성장과 역할을 설명한다(강상욱, 2001). 이 이론에서는, 제도적 집합행동과 비제도적 집합행동 간에 근본적인 차이점은 없기 때문에 사회운동에 대한 참여자는 다른 행위자와 마찬가지로 합리적 행위자이며 갈등적인 집합행동 또한 비정상적인 것이 아니라 합리적인 이익추구 활동이라고 가정한다. 이 이론은 사회운동이 생성되는 계기와 성공요인은 집합행동을 위한 자원과 조직, 그리고 기회구조가 어떻게 잘 조화되느냐에 따라 달려 있다고 보며 이를 위해 사회운동의 전략이 매우 중요하다고 간주한다(김태룡 외, 2013).

자원동원이론은 비영리조직의 성장과 역할에 대한 관심을 어디에 두는가에 따라 순수한 합리적 행위자모형¹⁰⁾(Olson, 1965), 조직적·기업가적 모형(McCarthy and Zald, 1973; 1977), 정치적 갈등모형(Tilly, 1976; Gamson, 1975) 등으로 다양하게 나뉜다. 그러나 이처럼 다양한 시각에도 불구하고 행위자가 합리적이라는 기본적인 가정은 공유한다.

사회운동조직은 다양한 자원을 동원하여 이익집단이나 정당 등과 경쟁한다(Princen and Finger, 1994). 자원동원이론은 정치체제의 하나의 기능인 사회운동을 설명하는 데 있어 정치적 기회구조의 역할을 강조한다(강상욱, 2001). 결과적으로 자원동원이론은 사회운동을 정치참여를 위한 자원을 동원으로 설명함으로써 사회운동을 바라보는 시각을 조직의 입장에서 재정립했다(Princen and Finger, 1994; 김태룡 외, 2013).

10) Olson(1965)은 무임승차자의 문제에 관심을 갖고 사회운동이 발생하는 원인에 대한 설명이라기보다는 사회적 요구가 존재하는데도 불구하고 사회운동이 발생하지 않는 이유에 대한 논리적 설명을 시도하였다. 따라서 사회운동의 발생을 억제하는 요인들을 제거하는 요소들을 제거하거나 무임승차가 개인들에게 합리적이지 않은 특수한 상황이 제공되면 사회운동이 더 활발하게 일어날 수 있다.

3) 시민사회에 대한 정부의 개입과 관변단체

민주화가 성숙하지 않은 사회에서는 시민사회의 성장을 기대하기 어려울 뿐만 아니라 정부가 시민사회에 직접 개입하기도 한다. 과거 민주화가 성숙하지 않은 상황에서 우리나라 또한 마찬가지였다. 시민사회에 정부나 정치권력의 개입이 시작된 것은 해방과 6·25전쟁 직후부터이다. 시민단체에 대한 정부의 개입이 시작되면서 이른바 관변단체들이 시민운동의 자리를 대신 차지하고 있었으며, 이러한 현상은 현재까지도 이어지고 있다. 관변단체는 정부가 의도적으로 지원·육성하는 비영리 단체로, 관변이라는 단어는 정부 또는 그 계통이라고 정의하고 있으며 우리나라에서만 일상적으로 사용되고 있는 용어이다(민주화운동기념사업회, 2015: 23). 관변단체들은 과거 권위주의 정부가 정권 정당성의 확보, 정권의 유지, 정책사업추진 등을 위한 도구적 기능을 위해 설립이나 운영을 적극 지원한 유사 시민단체라고 볼 수 있다.

우리나라에서 관변단체의 효시는 1946년에 결성된 서북청년단과 이를 흡수하여 1948년에 결성된 대한청년단을 들 수 있다(이강웅·허철행, 2006). 이들은 1952년에 이승만 정권 연장을 저지하려는 개헌을 시도하던 야당의원들에게 폭력을 행사한 소위 부산정치파동을 일으켰다. 이승만 정권 당시 또 다른 관변단체의 역할을 한 조직으로는 대한반공청년회, 태극단동지회, 건국청년운동협의회, 신헌민호국운동중앙협의회 등을 들 수 있다. 이승만 정권 당시만 하더라도 이들 단체에 대해 정부에 의한 적극적인 지원은 이루어지지 않았다.

쿠데타로 정권을 장악한 박정희는 부족한 정권의 정당성을 유지하기 위하여 정권 초기부터 관변단체를 직접 지원하였다. 1963년에 한국아시아민족반공연맹을 한국반공연맹으로 개편하여 적극적으로 지원하였으며, 1972년에는 내무부장관을 위원장으로 하는 새마을운동중앙협의회를 창설하여 적극 지원하였다.

한편, 전두환정권 때에는 정부 주도의 새마을운동중앙협의회를 민간 주도로 전환하였으며 사회정화위원회를 창설하였다. 노태우 정권에서는 이를 바르게살기중앙협의회로 개편하여 선거에 활용하였다. 관변단체는 정부에 대한 재정의존도가 매우 높기 때문에 정부가 운영을 직간접적으로 통제하고 있으며(김준기, 2006) 그 운영에 있어 정부로부터 자율성을 가지지 못하고 있다. 이러한 이유로 인해 관변단체를 일반적인 시민단체나 비영리조직으로 보기 어렵다는 견해도 존재한다(정상호, 2004).

현재 법정 관변단체로는 1989년 한국반공연맹이 개편된 한국자유총연맹, 새마을운동중앙회, 바르게살기중앙협의회가 있고 이들은 모두 각각의 조직육성법¹¹⁾을 근거로 운영되고 있으며, 법적 근거를 가지지 않았지만 정부나 지방자치단체의 지원을 받으면서 관변역할을 수행하는 임의관변단체¹²⁾도 있다.

2. 조직의 환경

1) 환경의 정의

인간이나 다른 생명체가 그렇듯 조직 또한 생존·사멸·전략·구조는 환경¹³⁾에 영향을 받는다. 조직에 미치는 환경의 영향에 관한 연구는

11) 각각은 한국자유총연맹 육성에 관한 법률, 새마을운동조직 육성법, 바르게살기운동조직 육성법을 근거로 하고 있다.

12) 임의관변단체는 조직육성법 등 관련 법률에 기초하여 설립·운영되고 있지는 않지만 실질적으로 지방자치단체 등에 의해 보조금을 지급받거나 무상으로 사무실을 제공받는 단체들로서 각종 생활질서추진위원회, 선도위원회 등이 있다.

13) 일반적으로 환경(environment)은 ‘조직 밖에 있는 모든 것 또는 대상조직이 아닌 모든 것’ (Daft, 1998; 이명재·서동희, 1998: 2), ‘조직의 활동과 성과에 영향을 미치는 모든 외부적 요인의 총합’ (배정근, 2012: 269), ‘조직의 외부변수이며 과업수행에 영향을 주며 조직에 의해 통제관리되지 않는

Selznick(1949), Lawrence and Lorsch(1967), Aldrich(1979) 이후 다양한 시각으로 시도되었으며 이 연구들은 기본적으로 조직과 환경간의 관계에 대한 가정에서 출발한다. 조직과 환경과의 관계에 대한 연구는 행위자의 능력 및 환경의 영향력의 크기에 따라 크게 행위자중심 접근과 환경중심 접근으로 나눌 수 있다. 행위자중심 접근은 전략적 선택론(Peng, 2003; Reger et al., 1992; 이장호, 1990; 한종희, 2015; 최종태 외, 2009; 박영렬 · 김상헌, 2010)과 자원의존이론(Pfeffer and Salancik, 1978; Carciaro and Piskorski, 2005; 곽주영 외, 2011; 오단이, 2013a; 오단이, 2013b; 최현철 외, 2002)으로 대표되며, 환경중심 접근은 조직군의 밀도와 경쟁, 적소를 주요 분석도구로 하는 조직군 생태학적 접근(민진, 2006; 김태영, 1999; 김재구, 1995; 김재구, 1996; 이은선, 2015; 김혁래, 1994; Hannan and Freeman, 1987; Hannan and Freeman, 1989; Baum and Singh, 1994; Baum and Oliver, 1996, Carroll, 1984; Lomi, 1995a; 1995b; Barnett, 1990) 및 제도논리의 변화와 동형화의 주요 분석도구로 하는 제도주의적 접근으로 대표된다.

조직을 기준으로 하면, 환경은 조직의 경계 내·외부에 존재하면서 조직의 활동에 영향을 미친다. 그러나 일반적으로 조직의 환경을 말할 때는 외부환경을 의미한다. 조직의 외부환경은 혁명과 같은 정치적 사건, 자연재해, 기술의 급격한 발전 등으로 급변할 수 있다.

환경을 설명하기 위해서는 환경의 필요성을 이해하기 위한 복잡한 지식수준인 복잡성, 예측 불가능한 환경적 변화인 역동성, 환경에서 얻을 수 있는 조직에 유용한 자원수준인 자원의 가용성이라는 세 가지 범주를 제시할 필요가 있다(김영호 외, 2012: 186).

자원의존론에서는 환경을 조직의 노력에 의해 우호적으로 바꿀 수 있는 것으로 간주하기도 하지만(Pfeffer and Salancik, 1978), 그 범위는 제

단체나 세력들의 집합(유호용, 1997: 60)' , '조직의 의사결정에 직접적으로 영향을 미치는 물리적, 사회적 요인들의 총합(Duncan, 1972: 314)' 등으로 정의하고 있다.

한적이기 때문에 일반적으로 환경은 조직의 행위에 대한 독립변수이지 종속변수로 보지는 않는다. 특히 환경결정론적 입장에서는 조직의 행위 보다는 조직이 처한 환경이 조직의 생존에 결정적 영향을 미치는 것으로 가정한다.

환경의 개념을 정의하는 데 있어 각각의 개념이 조직의 활동에 어떻게 영향을 미치는지를 우선 고려해볼 필요가 있다. 환경이 조직의 행위에 모두 영향을 미치는 것은 아니다. 환경의 변화가 고립되어 일어나거나 다른 요소에 의해 완충된다면 조직의 행위에 미치는 영향은 크거나 반대로 전혀 없을 수도 있다(이근주, 2000: 90). 그러나 조직이 생존을 위해 환경으로부터 자원을 얻는 것이 필수적이라면 환경에 대해 더욱 의존적으로 된다.

환경은 조직으로 하여금 목표를 설정하게끔 하고, 자원을 배분하며 조직에 정당성을 부여해준다(Wamsley and Zald, 1973). 그러나 조직의 환경으로부터의 영향이 일방향이 아닌 양방향적이지는 않다. 조직은 생존을 위해 우호적인 환경을 찾거나 구조를 변경할 수도 있다. 이러한 조직에 대한 환경의 영향과 조직의 환경에 대한 대응을 고려한다면 환경은 조직의 행위에 영향을 미치는 것과는 상관없이 조직의 경계 바깥에 있는 모든 조건이라고 볼 수 있다.

이상의 논의를 종합하여, 본 연구에서는 조직의 환경을 조직 경계 밖에 존재하면서 조직의 설립과 생존에 영향을 미치는 조건이라고 정의한다.

2) 조직환경의 특징과 유형

조직환경에 대한 개념정의는 조직의 어떤 측면에 관심을 가지는가에 따라 다양하게 정의될 수 있다. 즉 조직의 구조, 문화, 전략, 성과 등 다양한 조직의 속성이 조직의 환경을 정의하는 데 먼저 고려되어야 한다.

환경은 조직의 성과에 영향을 미친다(Selznick, 1949; Lawrence and

Lorsch, 1967; Caves, 1974; Hansen and Wernerfelt, 1989; Porter, 1981; Scherer, 1970). 그러나 조직의 성과에 영향을 미치는 환경은 불확실하고 역동적이기 때문에 조직에는 이에 어떻게 적응할 것인가의 과제를 남긴다. 즉, 조직에 있어 환경에 대해 어떻게 적응할 것인가의 전략이 필요하게 되는 것이다. 조직의 환경은 조직에 존재의 정당성을 부여해 주기도 하고 특정한 사회적 역할을 요구하기도 한다.

한편, 조직에 존재의 정당성을 부여하거나 역할을 요구하는 외부환경은 단일 행위자가 아니다. 다수의 행위자가 정당하지 않다고 판단하더라도 절대적인 영향력을 가진 행위자가 조직에 대해 정당성을 부여하면 그것이 조직의 존재의 정당성이 될 수도 있고 사회적으로 더 크게 요구되는 역할보다는 특수한 목적을 위한 역할을 수행할 수도 있다. 이러한 행위자간 권력의 비대칭은 권위주의 사회일수록 심하고 민주화될수록 다양한 행위자의 합의에 의해 정당성이 형성 및 부여된다.

조직에 대한 환경의 영향을 분석하는 접근법에는 크게 환경의 절대적 영향력을 강조하는 환경결정론적 입장과 조직의 적극적 역할을 강조하는 전략적 선택론적 입장이라는 두 가지가 있다. 환경결정론은 조직의 생존이 환경의 영향에 의해 결정된다고 보기 때문에 조직의 역할이나 환경에 대한 적응능력은 경시한다. 이러한 시각을 따르는 대표적인 이론에는 체제이론, 조직군 생태이론 등이 있다. 반면, 개별 조직의 환경 적응능력을 강조하는 입장으로는 전략적 선택이론과 자원의존이론을 들 수 있다. 특히, 자원의존이론은 조직의 생존과 발전에 대한 환경의 영향력을 인정하면서도 조직이 환경을 조작하거나 변화시킬 수도 있다는 점을 강조한다(Pfeffer and Salancik, 1978).

조직환경을 정의할 때, 환경을 외부환경으로 한정하면 가장 광의의 정의는 ‘조직 밖에 있는 모든 것’ 또는 ‘대상조직이 아닌 모든 것’이라고 정의할 수 있다(Miles, 1980; 오석홍, 2014: 704). 그러나 이러한 정의는 실제로 분석에 도움이 되지 못할 뿐만 아니라 조직이 환경으로

부터 받는 영향, 조직과 환경의 상호작용의 측면에서 무의미하다. 따라서 환경의 범위를 한정할 필요가 있다.

Daft(1998)는 환경을 조직의 경계 밖에 있으면서 조직의 전체 또는 일부에 잠재적 영향을 미칠 수 있는 모든 구성요소라고 하였다. 또 Churchman(1968)은 조직의 성과에 영향을 미치는 일련의 외부구성요소로서 조직이 직접 통제할 수 없는 것이라고 하였다. 이상의 논의로 볼 때, 조직의 환경은 조직의 성과나 생존과 관련될 가능성이 있는 조직의 구성원들이 인식하는 정보의 흐름이라고 볼 수 있다(Dill, 1958; Weick, 1969, Duncan, 1972).

한편, 환경은 조직에 생존을 위해 필요한 자원을 제공해주는 곳이기도 하다(Pfeffer, 1972a; Pfeffer, 1972b). 그리고 그 자원은 조직의 경계를 통해 획득할 수 있기 때문에 조직의 경계는 조직을 환경과 단절시키지 않는다. 환경은 조직에 정보와 자원을 제공하는 장(場)으로서 조직과 환경은 상호작용하면서 영향을 서로 주고받기 때문에 그 경계는 조직이 환경의 변화에 대한 정보를 수집하고 환경이 요구하는 산출물을 만드는데 기여한다(Lawrence and Lorsch, 1967).

조직환경은 그 범위가 넓기 때문에 기준을 세워 분류해 접근할 필요가 있으며 다양한 유형으로 분류할 수 있다. 조직의 환경을 분석하는데 있어 조직의 경계에 따라 내부환경과 외부환경으로 구분하여 분석하는 경우도 있다. 내부환경이란 특정 조직만 배타적으로 가지고 있는 조직의 고유한 풍토나 분위기, 조직문화, 조직구조 또는 조직의 특성을 지칭하는 반면, 외부환경은 조직 외부에 존재하면서 조직에 잠재적으로 또는 직접적으로 영향을 미치는 요소들을 말한다(윤중배, 2013; 김영호 외, 2012). 그러나 일반적으로 조직의 환경이라고 하면 외부환경을 뜻한다.

따라서 흔히 조직을 유형화하는 데 있어 외부환경만을 대상으로 기준을 정하여 분류한다. 조직환경은 조직에 대한 영향이 직접적인지 간접적인지에 따라 일반적 환경과 과업환경으로(Dill, 1958), 조직환경을 실

체적 차원에서 파악하는지 인식적 차원에서 파악하는지에 따라 객관적 환경과 주관적 환경으로(김호섭 외, 2011), 환경의 불확실성¹⁴⁾을 기준으로 확실성, 불확실성, 모호성 환경 등으로 분류하기도 한다.

환경의 또 다른 분류는 거시적 환경과 미시적 환경의 구분이다. 일반적으로 조직을 둘러싼 거시적 환경을 분석할 때는 정치적 환경, 경제적 환경, 사회문화적 환경, 기술적 환경 등으로 구분¹⁵⁾하여 분석하고 미시적 환경은 개별 조직을 둘러싼 보다 좁은 범위의 환경으로 개별조직 고객의 요구, 조직이 위치한 지역의 정치경제적 상황 등을 들 수 있다. 거시적 환경의 변화는 개별 조직의 미시적 환경에 영향을 미친다고 할 수 있다.

3) 조직에 대한 환경의 역할기대

역할기대(role-expectations)는 특정 대상에 대해 사회구조와 역할행동 사이를 연결해 주는 개념으로서 일반적으로 특정한 사회적 지위를 점유한 행위자가 다른 행위자와 관련하여 갖는 특권, 의무, 책임이라고 정의할 수 있다(Sarbin and Allen, 1968). 즉 대상행위자에 대한 타인 또는 사회의 요구나 평가기준이라고 볼 수 있다. 따라서 행위에 대한 기대는 사회구조에서 다른 사회적 지위를 가진 행위자와의 관계를 통해 정의할 수 있다.

역할기대의 대상행위자는 개인뿐만 아니라 조직도 포함된다. 조직은 처한 상황과 사회적 조건에 따라 사회적 요구나 평가기준이 달라지게 된다. 조직이 사회적 지지를 얻기 위해서는 사회가 추구하는 가치와 결

14) Emery and Trist(1965)는 환경의 불확실성에 따라 평온한 무작위적 환경(placid, randomized environment), 평온한 집약적 환경(placid, clustered environment), 교란적·반응작용적 환경(disturbed-reactive environment), 소용돌이의 장(turbulent field) 등 네 가지로 분류하기도 했다.

15) 분석에 따라 법적 환경을 분석에 추가하기도 한다.

부된 역할을 수행하는 것이 중요하다. 기업조직이라면 소비자가 기업이 생산하는 산출물에 대해 예측가능하고 역할기대에 대한 만족도는 기업의 성과를 통해 나타나기 때문에, 소비자의 역할기대를 제외한 환경으로부터의 역할기대가 중요한 논의의 대상이 되지 못한다.

특히 공공조직에 대한 역할기대는 사회구성원 전체가 가지고 있다. 정부조직이나 비영리조직 등 공공조직이나 공익 목적을 수행하는 조직에 대한 역할기대는 개인 또는 기업조직에 대한 역할기대보다 다차원적이고 복잡하다(안순철·임재형, 2009). 공익목적의 지닌 조직은 정부의 역할을 직간접적으로 대행하거나 사회가 필요로 하는 다양한 공공재들을 적절하게 공급하기 위해 존재하기 때문이다. 공공조직이나 공익목적의 수행하는 조직에 요구되는 역할은 사회적 지지가 중요하고 사회적 지지는 역할기대의 충족결과와 역할기대를 가진 행위자들의 만족도를 바탕으로 한다.

환경은 조직에 대해 때와 장소에 따라 상이한 역할기대를 가지고 있다. 특히 공공조직에 대한 역할기대는 더욱 상이한데, 이는 시민에 대한 정부의 역할이 궁극적으로 무엇이어서 하는가와 관련된다. 시민들은 저개발상태에서는 발전국가적 국가모형을 요구하고 이의 해결을 위한 정부의 적극적 역할을 주문하며(Johnson, 1982), 일정 수준의 경제발전을 이룩한 이후에는 불평등을 해결하는 데 있어 정부의 적극적인 역할을 기대하는 복지국가 모형을 요구하기도 한다(Esping-Anderson, 1990). 발전국가모형과 복지국가모형에서는 모두 시장에 대한 정부의 개입이 정당화된다. 반면, 신자유주의적 국가모형에서는 시장에 대한 정부개입을 최소화하고 자율성을 요구한다(Harvey, 2005). 또한 공기업은 정책결정 의존도가 높아 신규 사업을 추진할 때 관련부처나 정권의 요구에 영향을 받는 경우가 많다(김준기·석조은, 2010).

조직에 대한 역할기대는 조직에 영향을 미치는 외부행위자의 영향력의 크기에 따라 달라지기도 한다. 공공조직이라면 역할기대를 가진 외

부행위자는 다양하고 이들의 역할기대는 상충한다. 권위주의적 정치체제라면 시민의 역할기대보다는 권력자의 역할기대가 조직에 더 크게 요구되고 민주화가 진전된 상황이라면 다양한 역할기대가 조직에 동시에 투영됨으로써 정부의 대표성과 반응성의 증대를 요구한다(박종민, 1994).

정부에 대한 환경의 요구가 변화하면 공공조직은 다른 역할기대를 받게 된다. 변화하는 역할기대는 조직의 구조를 변화시키거나 완전히 다른 역할을 수행하게 하기도 한다. 대표적으로 문화관련 정부부처인 문화관광체육부는 이념대립이 극심한 시기에는 체제선전의 역할기대를 가지고 공보기능과 결합되어 있었으며(문화공보부) 문화관련 역할보다 공보와 관련된 역할을 주로 수행하기도 했다(이병량, 2004).

조직환경이 조직의 전략이나 생존에 영향을 미치는 조직의 경계 밖에 존재하는 일련의 조직에 대한 사회적 요구와 정치적 요구들이기 때문에 환경은 조직에 특정한 역할을 기대할 수 있다. 또한 환경이 조직에 기대하는 역할은 조직의 구조(Duncan, 1979; Lawrence and Lorsch, 1967; Pfeffer and Salancik, 1978), 문화(박광국 외, 2006), 성과(Powell and DiMaggio, 1991; 현선훈, 1999)에 직접적인 영향을 미친다.

조직환경의 변화에 대응하여 정당성을 더 많이 확보하거나 요구되는 역할에 적절한 반응을 하게 된다면 그 조직은 생존에 유리하게 된다(Suchman, 1995). 환경은 조직에 공공조직이나 비영리조직에 역할기대를 가지고 있으며 이에 대한 충족도가 조직의 생존을 결정한다. 결과적으로 역할기대는 환경의 조직에 대한 요구이자 이에 대한 조직의 해석이라고 정의할 수 있다.

3. 행위자

조직은 그 자체로 행위자이기도 하지만 수많은 행위자가 조직이라는 행위자의 운영, 성과, 변화 등에 관여한다. 즉 행위자는 조직에 대해 환경으로 작용하기도 하고 조직 자체이기도 하며 조직 내부의 구성원 또는 조직의 성과에 대한 수혜자이기도 하다.

환경의 변화를 행위자의 관점에서 보면, 가치와 신념, 규칙들을 지지하고 만들어가는 일련의 행위는 조직의 정당성을 지지 또는 거부하는 행위자들이 상호작용한 결과이다(김태영, 2012). 행위자들은 자신들이 가진 자원과 시간을 기꺼이 할애하면서 자신들의 이해관계, 가치, 신념을 위해 다른 행위자와의 투쟁에 참여한다. 이러한 상호작용을 하기 위해서 행위자들은 사건 또는 조직을 중심으로 네트워크를 통해 연결되어 있다(김종욱, 2011).

하나의 행위자라 할지라도 조직이나 집단을 이루고 있기 때문에 그 구성요소는 이질적이다. 이 이질적인 구성요소들이 정책옹호연합(Sabatier and Weible, 2007)을 구성하면서 정책네트워크나 정책공동체를 형성한다. 이를 통해 정책의 변화에 직접적으로 영향을 주기 때문에 정책환경에 영향을 받는 조직도 영향을 받게 된다.

한편 행위자들의 과거의 경험은 현재나 미래의 변화를 위한 학습의 기회가 된다¹⁶⁾. 행위자의 학습은 인지적 학습, 행태적 학습, 모방학습으로 구분되는데 인지적 학습은 행위자 개인이 외부환경에 대하여 반응하는 과정에서 발생하는 학습이고, 행태적 학습은 환경의 변화에 따라 직접적으로 발생하는 학습이며, 모방학습은 행위자가 직접 하지는 못하지만 특정한 상황을 맞을 때 행위자가 다른 사람의 행동을 관찰한 후 그에 기초하여 행동을 하거나 자신의 행위를 변화시키는 것이다(박계옥,

16) 예를 들면, 민주화의 사회학습을 통해 제도화된 시민단체와는 별개로 일반 시민들의 의식과 역량이 강화되어 왔다(김경희, 2007).

2013). 조직을 둘러싼 행위자들은 다양한 학습을 통해 조직의 설립·생존·소멸에 영향을 미치게 된다.

행위자는 조직 외부에 존재하는지 내부에 존재하는지에 따라 외부행위자와 내부행위자로 구분할 수 있다. 조직 외부에 존재하는 행위자는 행정기관의 경우 대통령 및 상급기관, 국회, 언론, 시민 등이 있는데 이들은 조직에 있어 행위자인 동시에 환경이다. 한편, 조직이 산출해낸 성과의 수혜자도 행위자인데 기업의 경우 고객이고 행정기관의 경우 고객 또는 시민 등이 중요한 외부행위자이다. 또한 조직 내부행위자로는 조직의 구성원, 주주, 이사회, 설립자 등을 들 수 있다.

본 연구에서는 행위자를 조직의 설립과 운영에 이해관계를 가진 개인이나 집단으로 정의한다. 아울러 외부행위자는 조직의 경계밖에 존재하면서 조직에 영향을 미치고자 하는 행위자이고 내부행위자는 현존 조직이나 잠재적 조직의 설립이나 운영에 직접 관여하는 행위자로 정의하고자 한다.

4. 전략

1) 전략의 정의

Weber의 고전적 정의에 의하면 조직은 특정한 목적을 달성하기 위해 구성원 간에 상호작용하는 개인들의 집단이다. 그 특정한 목적을 달성하기 위해 조직은 지속적으로 설립되고 설립된 이후 지속적으로 생존해야 한다. 현실사회에서 조직의 성패가 조직의 생존과 사멸로 이어지기도 하는데 이는 전략의 성패에 따른 결과라고 할 수 있다.

조직을 둘러싼 환경적 요소의 변화는 조직구성원인 개인의 행태변화를 이끌고 조직구조를 변화시키기 때문에 관리자는 환경의 변화에 조직

을 잘 적응시켜 나가는 역할을 한다(김한배, 2001). 관리자의 환경변화에 대한 대응은 전략을 구성하게 하고 이러한 전략은 조직의 생존이나 쇠퇴 등의 결과로 이어진다. 그러므로 광의의 전략이란 변화하는 환경에 대응하여 무엇을 하고 무엇을 하지 않을 것인가를 구분하는 것이라고 할 수 있다(Chandler, 1962).

조직이 처한 환경은 복잡성, 급변성, 불확실성이라는 특징을 가진다. 이러한 특징이 클수록 조직은 위험을 최소화하기 위한 노력을 수행하려 한다. 환경은 정치적, 경제적, 사회문화적, 기술적으로 다양한 구성요소를 가지고 이들이 상호관계를 가지면서 조직에 영향을 미친다. 또 환경의 변화속도는 일정하지 않으며 환경의 각 구성요소가 조직에 어떠한 영향을 어느 정도로 미칠지 파악하기 쉽지 않다. 환경에 대한 변화에 대한 조직의 대응전략을 구축하기 위해서는 환경과 조직 자체에 대한 충분한 정보의 획득과 이에 근거한 올바른 판단이 선행되어야 한다.

환경의 변화에 대응하기 위한 조직의 전략은 임무와 비전의 기술, 환경의 탐색, 조직의 역량 평가, 전략의 개발, 전술적 행동계획의 개발, 자원배분, 실적측정 등의 요소로 구성된다(오석홍, 2014: 628). 특히, 조직의 규모·기술·구조·인적 자원을 변화시키고 재구성하는 선택의 과정이 중요하다(Child, 1997).

그러나 조직이 생존하기 위해서는 무엇보다도 장기적인 목표를 설정하고 이를 달성하여 생존에 필요한 자원을 지속적으로 확보하는 것이 중요하다. 자원을 지속적으로 확보하려면 여러 가지가 선행되어야 하는데 특히 환경에 적합한 조직의 구조를 가지고 있어야 한다. 환경에 적합한 구조를 가진 조직일수록 생존에 유리하다(Chandler, 1962).

조직의 운영은 개인의 역할이기 때문에 개인의 전략은 조직의 전략에 영향을 미친다. 특히, 최고관리자의 전략은 조직 전체의 전략에 영향을 미친다. 기업조직에서의 시장환경에 대한 반응이나 공공조직에서 공적 환경에 대한 반응을 위한 전략은 최고관리자의 전략적 선택에 따라 달

라지고 조직의 성패를 결정한다(Lussier and Achua, 2001; Hambrick, 2007; Levine and Moreland, 1990).

이상의 논의를 종합하여 본 연구에서는 조직의 전략을 외부환경의 변화에 대한 조직내부의 생존을 위한 반응이라고 정의한다.

2) 조직이 선택하는 전략

조직은 생존을 위해 환경에서 정보와 자원을 획득한다. 정보와 자원을 획득하기 위한 행동의 계획이 구체화된 것이 전략으로, 여기에는 조직 내부의 구조, 문화, 리더십의 변화부터 환경을 우호적으로 바꾸기 위한 노력까지 포함된다.

조직은 환경에 대해 영향을 미치는 독립변수이기도 하고 동시에 환경으로부터 영향을 받는 종속변수이기도 하다는 점이 전략적 선택론과 환경결정론적 입장을 포용하는 현대 조직학의 관점이다. 그러나 외부의 환경이 조직의 전략의 수를 극도로 제한하는 경우도 많다. 조직과 환경 간의 권력관계를 결정하는 요소는 투입의 측면에서 환경에 의존하는 정도와 환경이 조직의 산출에 의존하는 정도에 의하여 결정된다고 볼 수 있다(박통희, 2002). 조직과 환경이 상호의존적이라는 것은 조직에 필요한 것을 환경이 가지고 있고 환경에 필요한 것을 조직이 가지고 있다는 것을 의미한다.

그러나 조직환경의 점증적 변화와 급진적 변화, 복잡성과 단순성, 불확실성과 확실성의 범위가 넓을수록 조직이 선택할 수 있는 전략의 범위도 넓어진다. 조직은 불확실성이 높을수록 환경의 위협으로부터 닥칠 수 있는 위협을 최소화하기 위한 전략을 선택하고 환경이 급변할수록 단기적 전략에 천착하며 환경이 복잡할수록 다양한 요소를 고려하여 전략을 구성한다(임영균, 1996; 이장우 외, 2015; 이장우 외, 2005; 이환범 · 이수창, 2008).

환경은 시기에 따라 그 변화속도가 다르다. 조직과 관련된 기술의 발전속도가 빨라지거나 사회적 격동기에는 환경변화가 급진적인 반면, 사회적 안정성이 높은 경우 환경의 변화속도는 느리다. 따라서 환경의 변화속도에 맞춘 전략의 선택이 중요하다. 또 환경의 복잡성이 클수록 환경의 구성요소는 다양하고 구성요소 간 연계구조를 파악하기 어려워진다. 사회가 발전할수록 조직환경은 복잡한데 다양한 국제적 상황, 국내의 정치상황, 시민들의 다양한 요구 등이 조직에 직간접적으로 영향을 미치는 환경으로 얽혀있기 때문이다.

환경의 변화속도의 문제와 복잡성의 문제는 결국 환경의 불확실성의 범위와 연결된다. 환경의 변화속도가 빠르고 복잡성이 증대될수록 불확실성은 커지게 된다. 이 경우 조직이나 관리자가 인지하거나 예측할 수 없는 환경의 영향을 크게 받게 된다. 환경의 불확실성이 높은 경우 조직은 최대한 정보를 획득하려고 하지만 조직이 인지할 수 있는 환경정보는 충분하지 않다. 이 경우 조직은 전문성을 추구하여 정보의 부족 문제를 일정 부분 해소하려 하거나 조직의 구조나 문화가 유연하게 변화하기도 한다. 불확실한 환경에서 조직이 채택할 수 있는 가장 적극적인 대응전략으로는 환경을 우호적으로 바꾸는 환경관리전략을 들 수 있다. 환경관리전략의 구체적 방법으로는 조직에 중대한 영향을 미치는 환경의 요소를 조직에 흡수시키거나, 조직의 중요한 외부 행위자를 조직이 예측할 수 있는 방향으로 유도하는 방법 등이 있다(김호섭 외, 2011).

조직의 전략을 변화시키는 영향요인은 최고관리자의 특성(Nadler and Shaw, 1994), 조직의 특성(Ginsberg and Buchholtz, 1990; Singh, 1986), 자원의 특성(Wernerfelt, 1984; Mahoney and Pandian, 1992), 환경의 특성(Bourgeois, 1980) 등이 있다. 최고관리자의 특성에 주목하는 입장에서는 최고관리자의 환경에 대한 인식과 이에 대한 반응능력이 전략의 선택에 영향을 미친다고 본다(Nadler and Shaw, 1994). 한편, 조직의 특성을 중시하는 입장에서는 조직의 규모(Downs, 1994)와 연령(Singh, 1986)

등이, 자원의 특성을 중시하는 입장에서는 재무적 자원이나 인적자원(나병선·송건섭, 2013; Mabey et al., 1995) 등이, 환경의 특성을 강조하는 입장에서는 환경의 복잡성이나 동태성이 조직의 전략의 선택에 영향을 미친다고 본다.

한편, 조직은 불확실한 상황에서 생존을 위해 사회적 정당성을 확보하려는 전략을 구사하기도 한다(Thornton and Ocasio, 1999; 2008). 공공성이 강한 조직일수록 정당성 확보를 위한 전략적 노력이 더 강하다. 이는 조직을 유지하는 자원이 시장에서의 전략의 성패에 있지 않고 사회구성원으로부터의 사회적 지지 또는 권력자나 강력한 외부행위자로부터의 정치적 지지로부터 제공되기 때문이다. 또 불확실한 환경에서 조직이 선택할 수 있는 전략으로는 기존의 성공적인 조직을 구조나 전략면에서 답습하는 동형화전략이 있다.

3) 조직학습과 전략

장기간에 걸쳐 존속하는 조직은 오랜 학습을 통해 전략을 변경하고 생존해온 조직이라고 할 수 있다. 개인이나 조직 행위자는 장기간에 걸친 성과의 향상이나 생존을 위해 정책지향적 학습을 수행하게 된다(Sabatier and Weible, 2007). 이때 학습은 장기적이고 점진적인 변화를 촉진하는 원동력이 된다.

조직학습(organizational learning)을 이해하는 방식은 학자에 따라 다양하다. 조직이 학습한다는 것은 조직구성원들이 조직을 생존시키기 위해 환경변화에 맞게 운영메커니즘을 수정하면서 적응해가는 과정이라고 할 수 있다(Argyris, 1977). 학자에 따라 조직학습의 개념을 달리 정의하고 있는데, Simon(1991)은 조직의 전반적 문제에 대한 내부 구성원의 통찰력과 재구성 능력이 증대되어 조직의 구조 및 성과의 변화가 추구되는 과정이라고 정의하였고, Ulrich et al.(1993)은 구성원들이 아이디어

를 생성시켜 이를 조직 전체에 일반화시키는 과정으로 정의하였으며, Fiol and Lyles(1985)는 한층 진보된 지식을 통해 조직의 행동을 향상시키는 과정으로 정의하였다. 이와 같은 정의들은 조직학습을 하나의 과정으로 이해했다고 볼 수 있다.

반면, 조직학습을 결과 측면에서 접근한 연구들도 있다. 대표적으로 Schein(1993), Senge(1990)는 조직이 환경적 영향에 적응할 수 있도록 하는 내부 행동적 패턴이라고 정의하였으며, Hedberg(1981)은 조직학습을 조직적 행동과 그 결과에서 나타는 인과관계에 대한 새로운 발견이라고 정의하였다. 조직학습을 더 구체적으로 정의하면, 조직차원의 제도와 시스템, 업무여건과 환경, 문화적 기반 등을 어떻게 조성하면 개인차원의 학습이 효과적으로 발생해서 조직 전체가 외부 환경변화에 능동적으로 대응하고, 나아가 조직이 지속적으로 발전할 수 있을지를 모색하는 것이라고 할 수 있다(HRD 용어사전, 2010).

조직의 학습은 하나의 체제로서 기본적 과정을 통해 지식을 축적하고 과오를 시정해 가는 과정으로 개인적 학습과는 다른 개념이지만 개인의 학습이 조직전체의 학습과 연결될 수 있음을 강조한다. 조직의 학습과 개인의 학습이 변화의 과정(또는 결과)이라는 점, 행동변화가 일시적이라기보다는 비교적 장기적이라는 점, 학습에 의한 변화가 행동적이라는 점, 경험을 통한 행동변화가 곧 학습이라는 점은 공통적이라고 할 수 있다(오석홍, 2014). 그러나 개인의 학습의 합이 곧 조직의 학습이 되는 것은 아니다(Fiol and Lyles, 1985).

학습을 잘하는 조직을 학습조직(learning organization)이라고 한다. 학습조직은 지식의 창출, 획득, 이전 및 새로운 지식과 통찰력을 반영한 행위를 하도록 숙련된 조직이다(Garvin, 1993). 조직을 둘러싼 환경이 불확실하고 급변할수록 학습하는 조직이 생존할 확률이 높아진다. 결국 학습조직은 조직학습이 반복적으로 잘 이루어져 장기적으로 생존할 수 있는 능력을 갖춘 조직이라고 볼 수 있다.

조직학습은 환경, 개인의 신념, 개인행동, 조직행동의 순환적 과정을 거친다(March and Olson, 1975). 즉 외부환경의 변화는 개인의 신념에 영향을 미쳐 환경과 기존 신념간의 불균형 상태를 유발하고, 이를 해결하기 위해 개인의 행동이 바뀌고 나아가 조직의 행동이 변화하게 되는 것이다(장수덕, 2008). 조직학습은 학자에 따라 과정으로 이해되기도 하고 결과로 이해되기도 하지만 본 연구에서는 조직학습을 조직이 생존을 위해 환경변화에 따른 경험을 전략으로 치환하는 과정이라고 정의한다. 즉 조직과 환경 간의 부조화를 야기할 수 있는 환경적 변화를 찾아내는 것이고, 문제에 대한 해결책을 결정하며 환경변화에 어떻게 적응할 수 있는가를 발견하는 것이다(오을임·김구, 2002). 환경이 변화하는 상황에서 조직의 학습은 생존을 위한 중요한 전략이라고 볼 수 있다.

4) 환경의 불확실성 대응전략으로서 동형화

조직에 대한 제도론적 접근은 관료제적 조직형태와 같은 특정 형태의 조직의 확산이 어떻게 보편적 현상이 되어가는지에 대한 분석을 시도한다(Meyer et al., 1994). 조직연구에서 오랫동안 지속되어 온 질문 중 하나는 ‘무엇이 조직들을 서로 닮게 만드는가’이다. 이 질문에 대한 초기 연구들은 조직이 처한 환경에 최적으로 적응하기 위해서라는 답을 내놓고 있다(Selznick, 1949; Mintzberg, 1973). 그러나 최근의 연구들은 조직이 새로이 설립되고 구조가 닮아가는 과정이 그렇게 합리적으로 이루어지지 않는다는 점을 발견했다(DiMaggio and Powell, 1983; Boxenbaum and Jonsson, 2008).

최근 사회학에 기반을 둔 제도연구자¹⁷⁾들은 조직이 서로 모방하며 동

17) 제도를 연구하는 학자들은 각기 다른 시각으로 분석한다. 그러나 크게 다음의 세 학파로 나눌 수 있다(Hall and Taylor, 1996; 정정길 외, 2003; 하연섭, 2002; 하연섭, 2011). 첫째, 합리적 선택 제도주의(rational choice institutionalism)로서 경제학에 기반을 둔 연구패러다임이다. 합리적 선택 제

형화되어 가는 과정에서 조직학의 오랜 연구질문에 대한 답을 찾았다(Dobbin, 1994; Meyer and Scott, 1994; Fligstein, 1990; Soysal, 1994)¹⁸⁾. 조직의 모방 또는 동형화(isomorphism)는 조직이 가진 합리성이나 효율 성과는 무관하게 조직이 설립되거나 구조변화를 거치는 것을 말하는 것이다(DiMaggio and Powell, 1983). 제도적 규범을 따르지 않게 될 경우 조직의 정당성을 상실하게 되어 필요한 자원을 획득하지 못하게 된다(장원봉, 2009: 153). 조직이 동질화(homogeneity)되는 과정을 나타내는 개념이 동형화로서 이는 조직의 장 안에 있는 한 조직단위가 동일한 환경조건에 직면한 다른 조직단위들을 닮도록 하는 제약적인 과정이다. 여기서 조직의 장(organizational field: DiMaggio and Powell, 1983: 64-65)이란 핵심 공급자들, 자원과 제품 소비자들, 규제기관, 및 유사한 재화와 서비스를 산출하는 조직들의 총체로서 동질적인 제도적 삶이 인지될 수 있는 분석단위를 의미하는 것이다. 즉 조직 및 조직군이 처한 총체적 환경으로 볼 수 있으며 이러한 조직의 장에서 조직의 제도적 동

도주의는 제도의 공식적 측면을 강조하고 선호형성은 내생적이며 전략적 행위균형을 강조한다. 비용과 편익의 분석 및 전략적 선택에 의한 제도변화에 대해 연역적 방법론을 통해 분석한다. 둘째, 역사적 제도주의(historical institutionalism)이다. 역사적 제도주의 또한 제도의 공식적 측면을 강조하지만 선호형성은 내생적이라고 본다. 권력의 불균형과 역사적 과정을 강조하고 결절된 균형과 외부적 충격에 의해 변화된 제도를 사례연구나 비교연구를 통해 주로 분석한다. 셋째, 사회학적 제도주의(sociological institutionalism)로 앞선 두 패러다임과는 달리 제도의 비공식적 측면을 강조하며 선호형성은 내생적이라고 본다. 인지적 측면을 강조하고 적절성의 논리와 동형화에 의한 제도변화에 대해 해석학적 방법론을 통해 분석한다. 합리적 선택론과 사회학적 제도론의 가장 큰 차이점은 합리적 선택론에서 제도는 개인들의 의식적인 설계의 산물이라고 보는 반면, 사회학적 제도론에서는 제도가 인간활동의 결과물이라는 하지만 의식적 설계의 산물은 아니라고 보는 것이다. 18) 반면 생태학적 입장에서는 적자생존의 원리에 따라 환경에 부적합한 조직이 도태되기 때문에 동형화가 일어난다고 한다. 이에 따라 조직군 생태학에서는 최적화의 주체는 개별 조직이 아니라 환경이라고 보고 있다. 환경은 어떤 조직이 환경에 의식적으로 적응하든 하지 않든 관계없이 부적합한 조직 또는 조직군을 도태시킨다고 판단한다(Hannan and Freeman, 1989).

형화가 이루어진다¹⁹⁾. 조직이라는 행위자는 조직의 효율성이나 효과성과 같은 합리적인 가치를 추구하기 위한 전략적 선택을 하고자 하지만, 결국 그 조직이 속한 조직의 장에서 요구하는 규범과 가치를 고려한 전략적 상호작용을 고려한 선택을 하게 된다(DiMaggio and Powell, 1983). 조직군과 조직군을 둘러싼 관련행위자들의 관점에서 조직이론의 연구에 기여한 중요한 개념이 동형화이다(Oliver, 1988; Hannan and Freeman, 1977; Meyer and Rowan, 1977). 장(場, field) 개념을 통해 조직 간의 연결성(connectedness)과 구조적 동질성(structural equivalence)에 대한 연구가 출발한다.

조직군이 생성되고 구조화되는 것은 다양한 조직들의 활동결과이며, 일단 조직군이 되면 기존 조직들뿐만 아니라 새로운 진입도 동형화에 의해 이루어지며 이 새로운 진입조직들 또한 구조적으로 동형화된다. 한편 동형화는 정책의 집행이나 조직의 설립 이후 성과가 만족스럽지 못할 때 제기될 수 있는 혁신적인 시도 및 실패에 대한 모든 가능한 비판으로부터 스스로를 방어할 수 있는 전략적 우월성을 확보해 줄 수 있다(김영수·장용석, 2002: 37).

이러한 동형화가 일어나는 이유에는 첫째, 정치적 영향력과 정당성 문제로부터 도출되는 강압적 동형화, 둘째, 불확실성에 대한 표준적인 대응에서 오는 모방적 동형화, 셋째, 전문화와 연관되는 규범적 동형화가 있다(DiMaggio and Powell, 1983).

(1) 강압적 동형화

강압적 동형화(coercive isomorphism)는 어떤 조직이 기능적 범위 내에서 의존하고 있는 다른 조직과 그 조직이 소속된 사회의 문화적 기대

19) 조직의 장(organizational field)은 자동차 생산업계, 도서관, 중앙부처, 규제기관 등이 해당될 수 있다(정정길 외, 2003: 915).

에 의한 공식적이고 비공식적인 압력의 결과로 나타나는 동형화를 가리킨다. 그런 압력은 강력한 힘(force)이나 설득(persuasion), 또는 회유(invitation)로 나타날 수 있으며, 정부의 강제에 대한 직접적인 반응결과로 조직이 변화하거나 설립될 수도 있다(DiMaggio and Powell, 1983). 국가에 의하여 부과되는 법적이고 기술적인 요구사항들이 유사한 조직들을 설립하게 하거나 기존의 조직들을 유사하게 만든다. 또 국가 및 다른 거대한 조직들이 사회적 삶의 영역에까지 그들의 지배력을 확대함에 따라 조직구조는 국가에 의해 제도화된다. 따라서 조직들은 주어진 제도화 영역에서 점차 동질화되어가며 보다 넓은 제도의 적합한 의례를 갖추게 된다.

강압적 동형화는 정부정책, 규제, 혹은 제약조건, 정치적 영향력 그리고 조직이 의존하는 다른 조직에 의해 제기되는 공식·비공식적 압력의 결과로 조직이 수렴되는 현상(오단이, 2013b: 45)이기 때문에 권위주의 정부 시절, 사회통제를 위한 수단으로 활용되는 경우가 많았다. 특히 형사정책과 관련하여 일제 강점기 시절의 제도²⁰⁾가 해방 이후 미군정을 거치면서 그대로 모방되어 법률로 제도화 되었다(이선엽, 2009). 비단 형사정책 뿐만 아니라 해방 이후 미군정에 의해 만들어진 제도는 상당수가 해방 이전의 제도 또는 외국의 사례를 강압적으로 도입한 것이었다. 권위주의 정부 시절, 사회를 구성하고 있는 모든 조직은 강압적 동형화로부터 자유롭지 못했다. 시장의 힘보다 정치권력이 영향이 더 강했던 시절, 권력자의 의지는 조직에 동형화를 강요하는 중요한 원천이었다.

한편, 설립이 자유로운 자생적 조직의 경우도 강압적 동형화의 압력

20) 예를 들어, 일제 강점기 시절의 경범죄의 처벌관련 제도는 1910년 공포된 조선총독부령의 제40호 경찰범처벌규칙(1912)으로 이는 일본의 경찰범처벌령을 우리나라에 이식한 제도이다. 경찰범처벌규칙은 시민의식고취를 위한 법이라기보다는 식민통치를 용이하게 하기 위한 87호로 구성되어 있다. 특히, 집회, 통행, 유언비어 유포, 수사 및 검문 등 공무집행협조 등에 관한 내용들로 주로 구성되어 있다.

으로 설립된 경우가 많다. 특히, 지방자치단체가 전적으로 설립을 주도할 수 있는 조직들²¹⁾ 또한 중앙정부에 대한 재정종속성이 커져 결국 강압적 동형화의 압력을 피할 수 없게 된다(김해보, 장원호, 2015).

자생적으로 생겨나던 조직들이 조직군을 형성함으로써 관련 규정이나 제도가 신설되어 강압적 동형화의 경로를 따라 유사해지는 경우도 있다. 사회적 기업의 경우 2007년 사회적 기업 육성법이 제정됨에 따라 조직 정당성을 확보하기 위해 인증을 받아야 했고 이에 사회적 기업들은 강압적 동형화의 압력에 노출되었다(이현주·민윤경, 2015). 일반적인 경우 동형화의 압력에 온전히 불응하기는 쉽지 않다.

권위주의적인 사회가 강압적 수단을 통해 동형화를 요구하는 것이 일반적이지만 사회가 권위주의에서 탈피하고 민주화되었다고 해서 반드시 강압적 동형화가 없어지거나 줄어드는 것은 아니다. 오히려 시민사회의 민주적 요구에 따른 다른 형태의 강압적 동형화의 형태가 나타난다²²⁾. 기업에 대한 모성보호제도의 의무적 시행(구자숙, 2009)은 기업조직들로 하여금 제도적 강압에 의한 동형화를 야기했다. 그러나 반드시 법적 제도가 의도한 형태로 동형화가 일어나는 것은 아니다. 제도수용의 당사자들은 제도에 적응하고 제도의 맹점을 찾으려는 노력을 하거나 규제기관의 관리감독이 느슨한 틈을 타고 기회주의적 행태를 보이기도 한다. 즉, 강압적 동형화의 과정은 조직의 효율성에 대한 어떠한 기여도 하지 못한 채 상징적으로만 받아들이는 것은 아니다(Coser, et al., 1982). 결국 조직구조나 새로운 조직의 강압적 동형화에 의한 확산과정은 환경과 조직들 간의 쌍방향적 관계에 기초하게 된다(김영수, 2001).

21) 광역시도의 문화재단, 각종연구소, 복지재단, 각종 예술단체, 장학재단, 자원봉사센터 등이 이에 해당한다.

22) 사회가 민주화될수록 시민사회나 이익집단의 각종 규제요구가 커지고 정부는 이에 반응하여 새로운 제도들을 만들고 이를 기업 등 조직에 강제한다. 장애인의무고용제도, 기업에 대한 오염물 배출규제 등이 그 예이다.

(2) 모방적 동형화

불확실성에 의한 모방적 동형화(mimetic isomorphism)는 조직이 기술을 제대로 이해하지 못하고 있을 때, 조직의 행동과 환경의 반응간의 인과관계가 불명확하거나 조직의 목표가 모호할 때, 또는 환경이 불확실성을 야기할 때, 다른 성공적인 조직을 모방하려는 의도에서 야기된 동형화를 말한다. 모방적 동형화는 불명확한 원인에 의한 문제를 해결해야 하거나 해결책에 대한 자신감이 없을 때 적은 비용으로 적절한 해결책을 제시할 수 있는 장점이 있다. 인간은 심리적으로 다른 사람들과 의견이나 판단이 다를 때 불안정한 상태에 놓이게 되는데, 심리학의 동조(conformity)이론에서는 이를 해소하는 가장 손쉬운 방법이 자신의 생각을 다수에 맞추는 것이라고 한다(유호현, 2010: 5). 다른 조직은 다 하고 있는데 우리만 하지 않는다면 뒤처지지 않을까 하는 동조심리가 조직의 적극적인 모방을 이끄는 것이다.

모방적 동형화의 대상이 되는 조직은 동형화를 의식하지 못할 수도 있고 모방을 원하지 않을 수도 있다. 모방적 동형화의 또 다른 이유는 조직들이 구조의 다양성을 추구함에도 불구하고 실제 선택할 수 있는 모형이 별로 없어서 동질적인 구조를 가질 수밖에 없기 때문이기도 하다(DiMaggio and Powell, 1983, 정정길 외, 2003).

보통의 모방적 동형화는 이미 다수의 조직이 설립되었거나 설립된 조직이 이미 유사해졌을 때 추가로 일어난다. 특히 글로벌 기업들은 비슷한 경영기법을 도입할 때가 많은데 연봉제, 스톡옵션제도, JIT, TQM 등이 대표적이다.

(3) 규범적 동형화

규범적 동형화(normative isomorphism)는 규범적인 원천에 의해 발생

하는 동형화로 이는 전문화에서 도출된다. 전문화란 특정 직업군을 구성하고 있는 구성원들이 생산자의 생산을 통제하고 그들의 직업적 독자성을 위한 인지적 기반과 정당성을 구축하기 위해 그들의 업무의 조건과 방법을 확립하려고 하는 집합적인 노력이다(Larson, 1977; Collins, 1979).

전문화의 두 가지 측면이 동형화의 중요한 원천이다(DiMaggio and Powell, 1983). 그 중 하나는 대학의 전문가들에 의해 생산된 인지적 기반에서 공식적 교육과 정당성의 중지 상태이고, 다른 하나는 조직들에 걸쳐 있고 새로운 모형이 빠르게 확산되는 직업군 간 네트워크의 성장과 정교화이다. 대학과 직업훈련기관들은 각 직종별 관리자들과 직원들 간에 공유되는 조직규범의 개발에 중요한 역할을 수행한다. 또 직업과 동업자단체는 조직과 직업적 행태에 관한 규범적 규칙의 정의와 선포에 중요한 역할을 수행한다²³⁾. 결국 이렇게 전문화를 통해 공유된 지식과 규범이 조직의 관리자들을 통해 규범이나 구조로 구체화되고 조직 간에 보편화되는 것이다.

규범적 동형화를 일으키는 중요한 메커니즘 중 하나는 인력의 필터링이다. 대개의 조직의 장에서 인력의 충원은 같은 산업군 내에서 인적자원이 교환되고 좁은 범위의 직업훈련기관에서 속성으로 채용된다. 또한 비슷한 승진절차 및 계급체계를 가지고 있거나 특정 직업이나 계급을 위해서는 비슷한 숙련도를 요구하는 경우가 많다.

이러한 규범적 동형화는 조직 간, 조직과 외부와의 교류가 활발해질수록 더 빈번하게 일어난다(김미연, 2010). 최근에는 그 교류의 범위가 넓어짐으로써 규범적 동형화의 현상도 더욱 빈번해지고 있다.

23) 대학의 전문학과 신설, 학위인정, 자격증 제도 등은 직업의 전문화에 기인한다(정정길 외, 2003: 917).

제 3 장 연구설계

제 1 절 연구문제의 정의와 변수의 측정

1. 연구문제의 정의

조직의 생존에 대한 환경결정론적 연구에 대한 비판과 함께 환경에 따른 조직의 능동적 전략의 중요성에 관심을 가진 많은 연구들이 다양한 접근법을 통해 시도되었다. 환경결정론적 접근법의 특징 및 이러한 접근법을 본 연구에서 적용하기 힘든 이유는 다음과 같다.

첫째, 환경과 전략의 관계가 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구들은 주로 환경에 따른 개별 조직의 전략과 구조의 변화(임병하, 2010; 이명재 · 서동희, 1998; 이환성 · 진재완, 2014; Grover and Goslar, 1993; 신건권 · 김연용, 2003), 전략과 환경의 정합성이 조직의 성과에 미치는 영향(이창수, 2012; 권구혁 · 신진교, 2003; Andrews, 1980; Child, 1972; Miller, 1992; Porter, 1981, Scherer, 1970), 환경변화에 따른 리더십의 효과(송윤현, 2011; Floyd and Wooldridge, 1997) 등에 주목하였다. 이들은 전략과 환경의 정합성이 조직의 성과로 이어지는 경로에 주목하거나 개별 조직에서 리더나 조직구조의 영향 등에 관심을 가진다. 그러나 비영리조직은 조직구조의 단순성, 성과측정의 어려움, 리더십보다는 조직에 주어진 사회적 미션의 중요성 등의 특징을 지니며, 이 때문에 비영리조직에 대해 환경과 전략 간의 관계에 관한 접근법을 시도한 연구는 많지 않다. 또 환경이 조직전략과의 조응을 통해 성과로 이어지는 결과에는 주목한 반면, 보다 광범위하게 조직군의 성장으로 이어진 결과에 대해서는 충분하게 설명하지 못했다.

둘째, 환경과 전략의 접점에서 일어나는 역동성에 주목한 연구들도

있다. 자원의존론으로 대표되는 자원-전략중심 접근법은 조직이 환경으로부터 자원을 얻는 과정의 역동성과 전략의 중요성에 관심을 가졌으며 (Pfeffer and Salancik, 1978; 박주영 외, 2012; 이광훈 외, 2014; 송낙길, 2014) 조직학습의 관점에서 환경에 대한 조직의 적응과정을 고찰한 연구(Marquardt, 1996; Garvin 1993; Yeung et al., 1994; 장수덕, 2008; 오을임·김구, 2002) 등이 여기에 해당한다. 이들은 조직의 환경과 전략간의 경계에서 일어나는 역동성에 관심을 가지기는 했지만 조직이 기업 조직을 주로 연구대상으로 했기 때문에 이윤추구가 아닌 다른 사회적 역할에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다.

셋째, 조직확산의 공간적 요인에 대한 접근은 조직군생태학이나 지리경제학 연구에서 다양하게 시도된 바 있다. 조직군생태학에서는 조직의 신설에 대한 지역종속성을 설명하는 데 있어서 밀도의존가설(Lomi, 1995a; Lomi, 1995b; Britton and Ocasio, 2007; Greve, 2000)이나 동형화(Frumkin and Galaskiewicz, 2004; Davis, et al., 2000)을 채택하는 것이 일반적이다. 반면 지리경제학적 접근에서는 조직의 운용에 필요한 인적·물적자원의 요소를 고찰한다(Scott, 1986). 그러나 이러한 접근은 지리적 환경으로부터 조직이 전략을 도출하기는 하지만 지리적 환경은 상수로 고려하기 때문에 환경적응전략만을 고려할 뿐 환경을 적극적으로 변화시키려는 전략에 대한 고려는 없다.

본 연구에서는 지방문화원이라는 비영리조직군의 환경과 전략의 경계에서 발생하는 조직에 대한 역할기대에 주목하고자 한다. 구체적인 연구문제 및 그 도출과정은 다음과 같다.

첫째, 조직을 둘러싼 각 시기별로 조직의 확산에 영향을 미치는 환경적 요소는 여러 가지가 있다(김상률·이민창, 2014). 조직의 확산은 개별조직의 입장에서 보면 하나의 조직의 설립이다. 따라서 조직의 확산을 설명하기 위해서는 같은 속성을 가진 각각의 조직이 설립되는 매커니즘에 대한 고찰이 필요하다. 이에 조직의 신설을 조장하는 환경적 요

인과의 상호작용에 대해 고찰할 필요가 있다. 이러한 환경적 요인으로
는 정책기조를 들 수 있으며 정책기조는 조직의 구조와 활동에 영향을
미친다(황창호·장용석, 2011). 한편, 조직의 설립은 조직구조의 초기 설
정과 활동의 시작이다. 정책기조가 조직의 구조와 활동 등에 영향을 미
치는 예를 살펴보면, 규제정책 환경의 변화에 따라 기업이나 조직의 인
수합병이 발생하기도 하고(Morris, 2004; Delios and Henisz, 2003), 리더
의 정치적 결정과 그에 따른 정책기조의 변화로 공공조직이 새로이 생
겨나거나 없어지기도 한다(Eulau and Prewitt, 1973). 따라서 본 연구에
서는 조직의 환경으로서 지방문화원에 직접적인 영향을 미친 각 주요시
기별 문화정책기조의 변화를 우선 살펴보고 이 변화들이 만들어낸 지방
문화원 조직군에 대한 역할기대의 영향을 검증해보고자 한다. 지방문화
원의 설립에 영향을 미치는 주요한 환경은 지방문화원에 대한 위로부터
의 정치적 활용가치(정치적 역할기대)와 아래로부터의 사회적 수요(사회
적 역할기대)를 들 수 있다. 따라서 지방문화원 조직이 시대별로 환경
으로부터 어떠한 역할을 기대받으며 확산되었는가를 분석하고자 다음과
같이 연구문제 1을 제시한다.

연구문제1-1: 지방문화원에 대한 정치적 역할기대가 높을수록 조직의
설립이 활발한가.

연구문제1-2: 지방문화원에 대한 사회적 역할기대가 높을수록 조직의
설립이 활발한가.

둘째, 환경이 기대하는 조직의 역할에 대응하여 조직행위자는 어떠한
전략과 행태를 보였으며 이는 결과적으로 조직의 설립에 어떻게 영향을
미쳤는지를 살펴보고자 한다. 환경이 확실하든 확실하지 않든 조직행위
자는 환경에 맞추어 자원을 획득하려는 노력을 하는데 이것이 곧 전략
이다(기호익, 2008). 본 연구에서는 지방문화원 조직의 확산과정을 고찰

함에 있어 환경이 조직군에 미친 영향력, 그리고 주어진 환경의 틀 안에서 개별 조직과 조직군 전체가 상황적응적으로 취했던 생존전략을 다각적으로 분석하고자 한다. 따라서 환경결정론적 입장이 가진 한계와 행위자중심적 접근이 가진 전략적 선택과정을 분석할 수 없다는 한계를 극복하고자 본 연구에서는 지방문화원 조직이라는 단일 사례에 대해 조직의 확산과정을 복합적 시각으로 분석하고자 한다. 조직은 자신에게 요구되는 사회적 역할이 무엇인지를 해석하고 그에 따라 전략을 수립해야 한다. 환경에 대한 조직의 인식은 조직에 대한 역할기대로 해석된다. 특히 사익을 추구하는 기업조직보다는 공익을 추구하는 조직일수록 역할기대를 더욱 적극적으로 해석한다. 환경으로부터 기대되는 역할기대가 전략과 부합할수록 조직의 확산으로 나타날 수 있는지를 검증하고자 다음과 같이 연구문제 2를 설정한다.

연구문제2-1: 조직행위자들의 전략이 정치적 역할기대에 부합할수록 지방문화원의 설립이 활발한가.

연구문제2-2: 조직행위자들의 전략이 사회적 역할기대에 부합할수록 지방문화원의 설립이 활발한가.

2. 변수의 구성과 측정

첫째, 지방문화원 역할기대의 구성요소는 다양하다. 통치자의 필요에 의한 정치적 역할기대일 수도 있고, 지방문화원의 역할에 대한 시민들의 사회적 역할기대일 수도 있다. 이러한 역할기대들은 지방문화원의 조직환경에서 도출되며, 조직환경은 다양한 현상에 의해 나타나고 당시의 시대상에 관한 기록들에서 유추할 수 있다. 그러나 무엇보다도 조직의 환경변화를 가장 구체적으로 관찰할 수 있는 공식적 기록은 법령과

정책이다. 따라서 관련 제도의 변화 및 법령의 체계와 영향을 분석해보고자 관련 법령을 분석한다.

한편, 특정 조직에 대한 환경이 변화한다는 것은 정치적 지지의 변화에서 찾을 수 있다. 즉, 사회적 관심도가 큰 조직이나 정책에 대해 어느 정도 우호적인 시각을 가지고 있는지를 분석하기 위해서는 일반적으로 대통령의 연설문 등 발언내용분석(김혁, 2014; 임주영, 박형준, 2015; 권향원, 최도립, 2013), 국회에서의 관련 의사록이나 위원들의 행태 분석(서인석 외, 2010; 이창헌, 노찬백, 2005), 관련 예산분석(전병욱, 2011; 김규찬, 2013) 등을 사용한다. 본 연구에서는 해방 이후 지방문화원 조직을 둘러싼 환경의 변화과정을 분석하기 위해 관련 정치적 행위자들의 기록과 발언, 국회 상임위의 회의록, 관련 예산 등을 분석에 사용한다. 조직의 환경을 가장 구체적으로 규정하고 있는 것은 법과 정책이며 환경을 규정하는 것은 제도이다.

둘째, 행위자들의 전략은 특정한 조직을 설립하고자 하는 조직의 잠재적 설립자들은 조직을 설립하기 위해 정보를 획득하고 자원을 동원하는 등의 전략을 설정하며 이것들은 곧 행태로 나타난다. 지방문화원 조직의 잠재적 설립자들의 전략을 살펴보기 위하여 잠재적 설립자들의 정치적·경제적·인적 자원동원 행태와 불확실한 환경 하에서 취하는 행태와 전략을 살펴본다.

제 2 절 연구방법 및 연구설계

1. 사례연구를 위한 질적분석

본 연구는 단일사례에 대한 질적 핵심요소를 분석하는 방식으로 사례 연구를 실시하기 때문에 기본적인 방법론적 골격은 질적분석의 틀을 따른다. 특히 단일사례의 질적분석의 표준절차를 따른다. 조직을 둘러싼 환경이 어떻게 변화하고 어떤 역할기대가 형성되었으며 이에 대해 조직은 어떤 전략을 가지고 대응했는지를 분석하기 위해서는 정교한 접근이 필요하다.

조직환경의 유의미한 변화를 측정하는 방법은 여러 가지가 있다. 특히 조직환경의 변화에 따른 조직이나 조직군의 상호작용을 고찰하는 데 있어 적응적 변화와 생태적 변화를 규명하기 위해 일반적으로 사용되는 방법론은 사건사 분석(event history analysis), 다각화(triangulation), 이념형(ideal type), 해석적 방법(interpretive method) 등이 있다.

사건사 분석은 일반적으로 역사적 시간²⁴⁾을 분석하는데 특히 역사적 우연성이 분석의 초점이다(Thornton, 2004). 다각화²⁵⁾는 동일한 문제에 대해서 다양한 연구방법, 다양하게 생성된 자료, 연구에 참여한 다수의 조사자, 활용가능한 다양한 이론 등 여러 유형의 검증원을 사용하여 분석하는 기법을 말한다. 이념형은 행위자가 그들의 행동에 띠는 의미의

24) 이때 역사적 시간은 개별조직의 연령을 의미하는 것은 아니다.

25) 다각화는 이미 알고 있는 두 장소에 세워진 안테나를 사용하여 멀리 떨어져 있는 방송국의 특정한 위치를 찾아 낼 수 있다는 간단한 기하학적 원리에 입각해 있다. 이러한 원리를 확장하여 다각화는 다양한 출처의 자료를 사용하고 다양한 방법을 동원하고 많은 조사자가 동일한 결론을 보고하고 여러 이론의 지지를 받는다면 그 연구의 타당성은 높다고 보는 입장을 취한다. 다각화는 질적 연구의 타당성을 확보하는 가장 일반적인 방법의 하나로 사용되고 있다. 다만, 다양한 이론을 활용하여 동일한 결과를 확정하려는 시도는 이론의 유사성을 의미할 뿐 경험적 의미가 없다는 점에서 해석에서 유보적인 태도를 견지할 필요가 있다(한국교육평가학회, 2004).

이해를 위한 해석적 분석이다(McCormick, 1997). 이념형은 비교를 통해 이해를 쉽게 하기 위한 이론적 도구로서 Weber와 같은 학자들이 처음 사용하였다. 이념형을 통한 분석방법을 검증가능한 가설로서 제시할 수 있다(Thornton and Ocasio, 1999).

마지막으로 해석적 방법은 기록자료(Haveman and Rao, 1997), 대면 인터뷰(Thornton and Ocasio, 1999), 전문 저널의 내용분석(Scott et al., 2000) 등의 자료를 활용한다. 해석적 방법의 발전은 제도의 내용과 의미를 검증 가능하게 하는 데이터의 종류와 데이터의 수집방법을 풍부하게 해주었다. 예를 들면, Scott et al.(2000)은 보건영역의 종사자와 기업의 제도적 질서의 행위자들에게 중요한 핵심용어를 식별하기 위해 출판물에 대한 내용의 분석하여 제도논리의 출현과 쇠퇴와 관련된 시그널을 제공하는 제도적 질서와 관련된 용어의 빈도를 측정하여 이를 데이터로 구축하고 연구모형의 검증에 사용했다. 보통 이와 같은 방법은 여론의 흐름(도명록, 2015), 학문적 연구경향의 분석(이기종 외, 2011) 등에 주로 사용된다.

Phillips and Hardy(2002)는 인터뷰, 포커스 그룹, 기록문서, 자연스럽게 일어난 대화, 정치적 연설, 신문기사, 소설, 이야기, 카툰 그리고 사진 등을 데이터 소스로 활용했다. 여기서 추출한 진술한 단어, 그림, 상징, 문화유물과 같은 텍스트의 다양성을 활용하여 계보분석(genealogy), 문화기술지(ethnography), 대화분석(conversation analysis), 내용분석(content analysis), 서사분석(narrative analysis), 비판적 담론분석(critical discourse analysis) 및 수사분석(rhetoric analysis) 등을 수행할 수 있다(Thornton and Ocasio, 2008). 일반적으로 수사분석은 언론학이나 정치학 분야에서 정치지도자의 발언, 신문기사 등을 분석할 때 주로 사용된다(박성희, 2009; 박기령·김재영, 2014; 최영재, 2008). Suddaby and Greenwood(2005)는 새로운 조직형태로서 종합적 파트너십을 설명하는 직업정신에 대한 역사적으로 다른 이해 속에 배태된 모순적 제도논리를

드러내기 위해 어휘의 수사분석을 사용하기도 했다.

본 연구에서는 장기간에 걸친 조직군의 변화과정을 분석하기 위해 기록자료, 인터뷰 등의 내용을 해석적 방법으로 분석한다. 자료들의 수집 방법은 국회도서관 등에 보존된 사료 등을 열람하고 조직에 대한 이해에 기반하여 이해관계자들의 인터뷰를 통한 증언을 청취하였다.

분석에 사용한 자료들은 다음과 같다. 첫째, 정부 및 국회 발간자료는 1961년과 1963년 실시한 전국홍보매개체실태조사보고서, 연도별 예산안 및 집행실적, 제헌의회부터 기록된 국회본회의 및 관련 상임위 회의록의 지방문화원과 문화공보정책 관련 발언내용, 문화 및 공보정책 관련 정부의 보도자료, 지방문화원의 법인허가 및 폐쇄에 관한 국가기록원과 관보자료, 정부발간 각종 연구보고서 등을 분석에 활용하였으며 문화예술진흥원과 같은 지방문화원과 밀접한 관련을 맺고 있었던 기관들이 발간한 자료도 분석에 활용하였다²⁶⁾.

둘째, 한국문화원연합회(당시는 전국문화원연합회)는 1974년 문화예술진흥원의 지원으로 「한국의 문화원」을 발간하여 전국 지방문화원의 연혁, 조직구성현황, 활동내역, 예산보조 및 집행현황 등을 정리하였다. 이후 1982년에는 「문화원운영편람」을 발간하고 1984년에는 격월간지 「한국문화원」을 창간(1988년 「우리문화」로 개칭)하였다. 1992년부터는 「전국문화원총람」을 4년 주기로, 1998년부터는 매년 「전국문화원사업총람」을 발간했다. 1997년에는 「전국문화원문헌총람」을 발간한 바 있으며 2003년과 2103년에 각각 「전국문화원연합회 40년사」와 「한국문화원연합회 50년사」를 발간하였다. 또한 각종 지방문화원의 활성화 방안 등 연구자료와 주요활동 내용에 관한 연합회차원의 보도자료를 배포하였다. 이와 같은 지방문화원 및 한국문화원연합회 발간자료들도 분석과정에 활용하였다.

26) 문화예술진흥원이 발간한 「문예진흥원 20년사」(1993), 경기도가 발간한 「경기도사」(1982) 등이 있다.

셋째, 해방 이후부터 지방문화원과 한국문화원연합회의 활동, 각종 문화행사, 문화정책 등 환경에 관한 각종 언론보도 및 관련자의 인터뷰 자료를 분석에 활용하였다. 또한 초창기 지방문화원활동가들의 일대기와 지방문화원 활동가들이 직접 저술한 서적 등을 분석하였다. 또한 지방문화원에 대한 학자들의 연구자료도 분석에 활용하였다.

개별 조직의 생존을 위한 전략을 구성할 때, 거시적 환경과 미시적 환경의 변화가 필수적으로 분석대상이 된다. 그러나 본 연구에서의 분석대상은 개별 조직이 아닌 조직군이기에 때문에 개별 조직을 둘러싼 미시적 환경은 분석대상에 포함되지 않는다. 미시적 환경에 대한 분석은 개별 조직간 특성의 차이를 비교할 때, 각 세부 환경을 통제변수로 고려 가능하지만 지방문화원 조직은 지리적으로 전국적인 분포를 가지기 때문에 조직군 전체의 성장사는 국가 전체의 거시적 환경을 분석하는 것이 타당하다. 이중 정치적 환경은 당시의 모든 정치적 상황에 대한 기술보다는 조직군에 대한 직접적 영향을 미치는 사건과 문화정책과 공보정책을 위주로 살펴본다. 한편 거시적 환경 중 경제적 환경은 지방문화원 조직의 성과가 경제발전 등의 요인보다는 사회적 수요에 의해 영향을 받았다는 점에서 사회적 환경의 범주 안에 포함한다. 기술적 환경 또한 같은 이유에서 사회적 환경으로 구분할 수 있다.

표 1 분석대상 자료

자료영역	자료
정부 및 국회	관련 법령
	국회 본회의 및 상임위 회의록
	연도별 예산안 및 집행실적
	정부 보도자료
	국가기록원 및 관보자료
	정부발간 연구보고서
	관련기관들의 성과관련 보고서
지방문화원 및 연합회	한국의 문화원(1974)
	한국문화원/우리문화(1984~)
	전국문화원 총람(1992~)
	전국문화원 사업총람(1998~)
	전국문화원연합회 40년사(2003)
	한국문화원연합회 50년사(2013)
기타	언론보도
	지방문화원 활동가 일대기
	지방문화원들이 저술한 서적
	관련 논문 및 연구보고서
	각종 사료(史料)
	직접 인터뷰

2. 분석틀

조직은 목적을 달성하고 목표를 실현하기 위해 설립된다. 조직의 목표는 조직의 활동을 이끌어내기 위한 도구이다. 조직은 주어진 목표를 달성하기 위한 의도적이고 합리적인 도구이며 수단이다(김병섭 외, 2000). 그러나 지방문화원과 같이 조직의 구체적이고 공식적인 목표가

존재함에도 불구하고 실질적으로는 다른 목표를 설정하고 다른 활동을 수행한 경우가 있다. 그 이유는 조직 또한 행위자로서 환경에 적응하고 제도와 정책의 영향을 받지 않을 수 없기 때문이다. 설립과정에서도 마찬가지이다. ‘사회에 대한 봉사’와 같은 모호한 목표를 설정하고 탄생한 지방문화원은 그 성과를 객관적으로 측정하기 어려웠으며, 권위주의 시절뿐만 아니라 최근에도 조직의 탄생과정부터 표면적으로 드러나지 않은 논리들이 존재한다. 본 장에서는 지방문화원의 확산과정을 분석하기 위해 두 단계의 분석과정을 수행한다.

첫째, 조직의 환경측면에서의 변화를 분석하여 이러한 변화가 어떻게 조직에 대한 역할기대를 형성했는지를 분석한다. 공적 목적의 달성을 위한 조직의 설립에 필요한 환경적 지지는 정책에서 얻을 수 있다. 정책기조의 변화는 법제도, 예산, 정치적 지지 등의 변화의 결과로 법제도의 변화는 법령의 변화, 예산의 변화는 관련 조직이나 관련정책을 둘러싼 예산배분의 변화, 정치적 지지의 변화는 각종 기록자료 등의 내용 분석을 통해 분석할 수 있다. 이러한 분석을 통해 조직환경의 장기간의 역사적 변화과정을 얻을 수 있다. 따라서 환경이 형성하는 역할기대는 주로 관련 문헌분석을 활용하여 수행된다. 지방문화원 조직을 둘러싼 정책기조와 사회적 수요의 변화과정은 우리나라 근대 행정사 전반에 걸쳐 있기 때문에 관련 환경변화의 역사적 측면을 고찰할 필요가 있다. 이를 위해 지방문화원의 정치적 환경과 사회적 환경의 변화과정을 분석한다. 해방 이후 근대 행정 및 정책관련 사료-국회 본회의 및 상임위원회 회의록, 정부의 각종 발간자료, 언론 및 잡지의 관련보도내용, 관보, 관련자들의 인터뷰 내용- 등을 분석하여 제도의 역사적 변화과정을 고찰함으로써 조직에 대한 사회적 수요가 어떻게 변화하였는지를 분석한다. 특히, 조직에 대한 정치적 수요는 지방문화원의 정치적·사회적 역할과 활동에 영향을 미칠 수 있는 문화정책 및 공보정책의 변화과정을 분석함으로써 조직환경의 시대적 형성과정을 고찰한다.

시기에 따른 조직환경을 분석하기 위해 우선 해방 이후부터 현재까지 우리나라의 문화정책기조의 변화를 검토한다. 구체적으로 문화정책, 지방문화진흥정책, 공보정책이 어떻게 변화했는지를 검토한다. 각 시기에서의 문화정책 환경을 제도와 조직측면에서 시간순으로 각각 분석한다. 분석의 초점은 정치적 주요 사건, 조직구조의 변화, 정책기조의 변화, 주요정책에 맞추고 정치적 사건의 발생이나 정책기조의 변화에 따라 지방문화원의 역할이 어떻게 달라지고 지방문화원은 어떻게 생존전략을 구성했는지를 밝힌다. 이를 통해 지방문화원의 각 시기별 조직환경을 구성하고, 이렇게 구성된 조직환경은 시기별로 조직에 어떤 역할을 형성했는지를 질적 분석과정을 통해 검토한다.

둘째, 조직의 전략을 분석하기 잠재적 설립자들의 행태를 분석한다. 잠재적 설립자들은 조직을 설립하기 위해 환경에 대응하며 전략을 구축하고 구축된 전략은 구체적인 행태로 나타난다. 비영리조직이 환경에 대응한다는 것은 환경이 자신에게 부여한 역할에 대한 해석이라고 볼 수 있다. 지방문화원이라는 조직을 해방 이후 비교적 초창기에 도입한 주체들과 그 변화를 주도한 주체들은 다르다. 특히 이 주체들의 관심과 목적은 시대에 따라 다를 수 있으며 이로 인해 지방문화원에 대한 정치적·사회적 역할과 정당성 부여에 대한 담론과 사회적 합의는 다르게 형성될 수 있다.

공공조직을 둘러싼 환경은 다양한 요인이 복합적으로 작용한다. 지방문화원 조직을 둘러싼 환경에는 크게 정치적 환경, 사회적 환경 등이 있다²⁷⁾. 정치적 환경으로 고려되는 변수에는 정권의 교체와 레짐의 변화 및 선거 등이 있고, 경제적 환경으로 고려되는 변수에는 경제발전정도과 시대별 산업의 특징, 사회적 환경으로 고려되는 변수에는 문화에

27) 경제적 환경으로 고려되는 변수는 경제발전정도, 시대별 산업의 특징 등이 있고 이는 별도의 분류가 가능하지만 지방문화원 조직의 운영이나 설립이 정치적 상황이나 사회적 요구에 의해 주로 좌우되었다는 점에서 본 연구에서는 경제적 환경을 사회적 환경의 범주로 통합한다.

대한 수요와 시대별 문화수요 내용차이 및 국민들의 문화인식의 차이 등이 있다. 한편, 조직의 운영에 직접적으로 영향을 미치는 법과 제도의 변화 등이 조직의 환경을 변화시키는 요인으로 고려될 수 있다. 본 연구에서는 조직에 대한 정치적 역할기대를 살펴보기 위해 정치적 환경과 사회적 역할기대를 살펴보기 위해 사회적 환경을 주요 환경요인으로 고려한다. 그러나 경제적 환경은 본 연구의 대상인 지방문화원이 조직의 성장과정에서 크게 영향을 받은 요인이 아니라고 판단하여 사회적 환경의 일부로 간주한다.

지방문화원의 운영에 가장 큰 영향을 미쳤던 공공부문의 요인은 문화행정이다. 문화행정은 정권별·시대별로 조직, 정책, 집행방식 등이 다른 공공부문과 비교하여 시대와 정권별로 크게 달랐다. 정치적 환경에 더 관심을 갖는지, 경제적 환경에 더 관심을 갖는지에 따라 문화행정의 발전사를 구분하는 시기는 학자에 따라 다양하다.

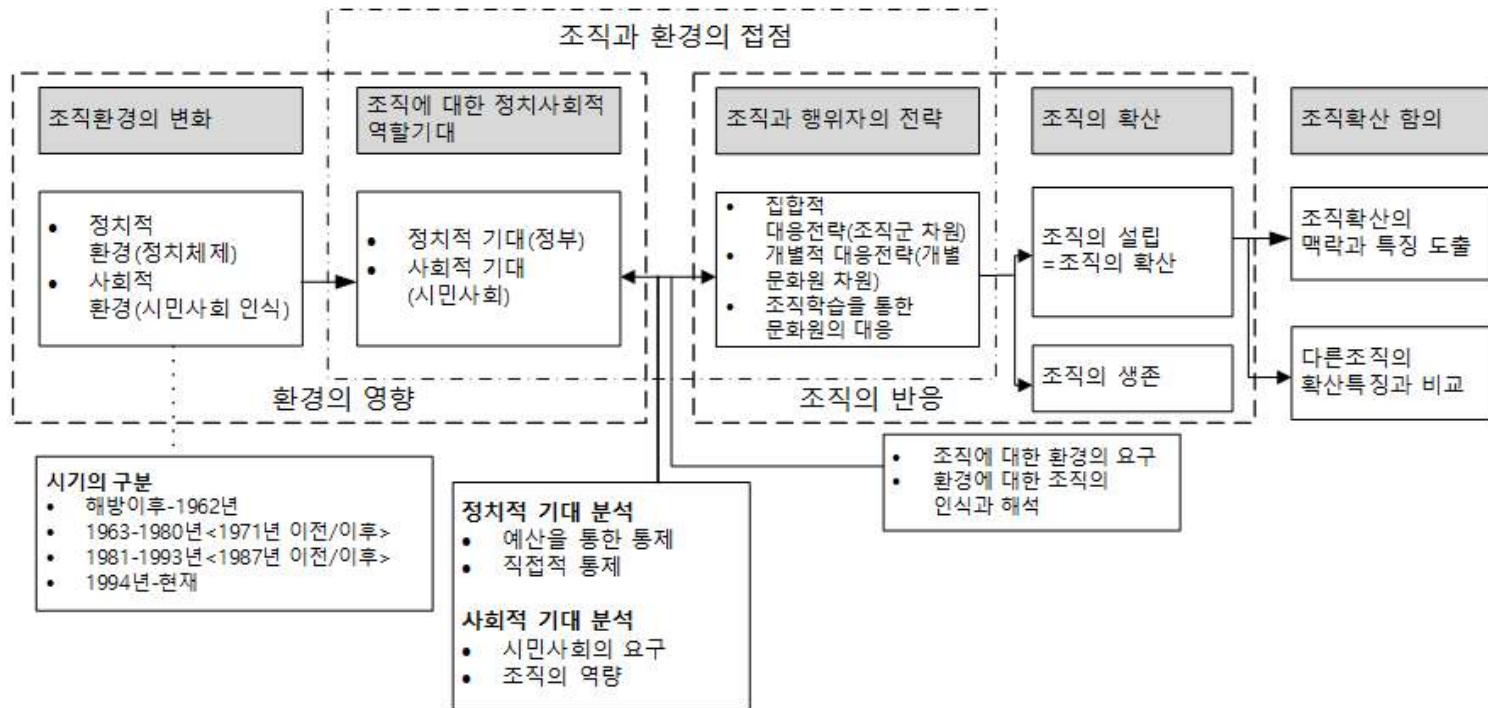
오양열(1995; 2015)은 각 정권별로 문화행정의 변화과정을 크게 산업화시대(해방 이후-1988)와 민주화시대(1988 이후)로 나누고 이를 다시 제1·2공화국(해방 이후-1961), 제3공화국(1961-1972), 제4공화국(1972-1981), 제5공화국(1981-1988), 제6공화국(1988-1993), 김영삼정부(1993-1998), 김대중정부(1998-2003), 노무현정부(2003-2008), 이명박정부(2008-2013)로 구분하여 각 정권(공화국)별 문화행정의 변화과정을 고찰하였다. 한편 이대희(2010)는 국가건설기(1950-1970), 경제발전기(1970-1990), 문화육구증폭기(1990-2010)의 세 시기로 나누어 각 단계별 문화행정 및 정책의 진화과정을 고찰하였다. 그러나 본 연구에서는 기존의 문화행정의 시대적 변화과정에 대한 분류를 그대로 차용할 수 없다. 그 이유는 첫째, 정치적 환경이나 경제적 환경만을 고려했으며, 둘째, 본 연구대상인 지방문화원의 활동에 직접적인 영향을 미치는 요인에 대한 고려가 결여되었기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 문화를 정권별로 다르게 활용해왔다는 점, 문

화수요의 시대별 차이, 관련법의 제개정과 지방자치제의 실시 등 지방문화원 운영에 직접적인 영향을 미치는 환경의 변화 등을 감안하여 크게 네 개의 시기로 구분하고 각 시기 안에서 환경변화가 컸던 두 개의 시기를 다시 세분하여 총 여섯 개의 시기로 구분한다.

해방 이후부터 현재까지 근대사를 통해 지방문화원 환경측면 요인과 조직행위자측면의 요인이 각각 어떻게 조직의 확산에 어떻게 영향을 미쳤는지를 검토하고 또한 이 둘은 어떻게 결합했는지를 검토한다. 이상의 논의를 정리하여 구성한 연구의 분석틀은 다음 <그림 - 3>과 같다.

그림 3 연구의 분석틀



제 4 장 조직의 확산과정에 대한 분석

제 1 절 환경변화에 따른 시기의 구분

지방문화원 조직군은 1947년 강화문화원이 설립된 이래 꾸준히 성장하였다. 지방문화원은 기업조직 등 영리조직에 비해 시장이라는 조직군 외부 생태계에 영향을 상대적으로 덜 받는 조직이기 때문에 조직군 내에서의 경쟁에 의한 감소는 없었지만 상대적으로 정책에 대한 의존도가 강해 1976년 정부의 대대적인 부실문화원 폐쇄정책, 1995년 지방자치제 도입에 따른 도농복합도시의 탄생 등 정부의 관련정책 변화, 행정구역의 개편 등, 법률개정 등 제도나 사회환경의 급격한 변화나 특수한 상황이 발생하지 않는 한 그 수가 자연발생적으로 감소한 경우는 없었다. 본 연구에서는 지방문화원을 둘러싼 환경변화가 있었던 네 개의 큰 시기로 구분하고 시기 내에서 변화의 폭이 컸던 두 개의 시기는 다시 세분하여 여섯 개의 작은 시기로 구분하여 환경변화에 따른 조직의 대응 전략을 분석해보고자 한다.

1. 조직의 태동기(해방 이후-1962)

1947년 경기 강화도에 최초의 지방문화원이 설립된 이래, 1962년까지는 공식적인 제도적 틀 안에서 지방문화원이 설립되거나 운영되지 못했다. 정부수립과 전쟁을 겪은 1950-60년대는 극심한 혼란과 빈곤 상황하에 있었기 때문에 문화예술에 관한 정책은 고려되기 어려웠기 때문이다(채원호·허만용, 175). 이와 같은 시기에 미국공보원은 후진국에 대한 자국홍보와 문화이식을 목표로 1950년부터 지방문화원을 설립하거나 활동을 후원하기 시작했다.

해방 이후 1962년까지 문화원 조직의 설립에 영향을 미친 요인은 단연 미국에 의한 정책이었다. 미국은 공보원과 공보관들을 통해 각 지역에 문화원 설립 및 각종 문화행사 개최 등을 지원하였다. 이 시기에 설립된 지방문화원들은 대부분 사설단체로서 전국에 78개²⁸⁾에 이르는데 이 시기에는 주로 반공홍보와 지방홍보 기능을 담당하였고 미국 및 서양의 문화예술 전파도 일부 담당하였다(p1: 해방 이후부터 1962년까지 미공보원에 의한 지원시절).

2. 공보수단으로의 활용기(1963-1980)

1) 적극적 활용기(1963-1971)

1962년 ‘전국에 설립된 문화원의 건전한 운영과 사업을 지도·육성하고 민족문화의 발전에 공헌함’을 목적으로 문화원 연합회가 설립되어 설립과 운영의 주요 외부 행위자가 우리 정부로 이양되었다. 1965년부터 시행된 지방문화사업조성법에 따라 우리 정부에 의해 보조금이 지원되기 시작하였다. 이 시기에는 정부가 지방문화원 조직을 직접 통제하면서 자원을 배분하였고 조직의 설립이 정부의 의도적 조장에 따라 전국적으로 활발했다. 이 시기 지방문화원의 역할은 주로 정책의 홍보와 반공운동 등을 담당하였다(P2-1: 지방문화사업조성법에 따라 지방문화원에 대한 지원이 컸던 시기).

이 시기에는 이전 시기에 비해 정부의 지원뿐만 아니라 간섭이나 공보기관으로서의 역할에 대한 기대도 컸다. 또한 이 시기는 공식적 기관

28) 문화원연합회 출범 당시 연합회에 가입한 문화원에 한한다. 이 시기까지 실질적으로 활동했던 문화원의 수는 이보다 많을 것으로 추정되며 문화원이라는 명칭 외에도 복지관, 공보관 등의 명칭을 사용하여 유사한 역할들을 수행하였다.

으로서 역할이나 위상이 정립되지 않았던 지방문화원이 연합회를 조직하고 관련법이 제정되어 법적 위상이 확립됨에 따라 조직군 차원에서 전략을 수립할 수 있게 되었다.

2) 소극적 활용기(1972-1980)

1971년에 대통령선거가 끝나고 우리 사회는 큰 변화의 계기를 맞게 된다. 이미 1970년부터 새마을운동이 시작된 바 있으며 유신헌법이 제정·선포된 1972년부터는 지방문화원의 환경이 크게 변화되었다. 이전까지 무분별하게 지방문화원들을 지원함에 따라 지방문화원들이 난립하면서 부실운영의 폐해가 드러남으로써 1971년에 문화원에 대한 정부지원이 중단되기도 하였다. 특히, 1970년대 초반에는 지방문화원들이 폐쇄하지 않은 상태로 운영을 중단하기도 하였으며, 이후 1980년까지 새로운 문화원의 설립은 극히 드물었다(p2-2: 1972년부터 1980년까지 지방문화원 지원 축소시기).

이 시기에는 조직에 대한 정부의 지원이 실질적으로 중단되었다. 특히 새마을운동이 시작됨에 따라 정부가 직접 새마을운동을 홍보하고 주도하기 위한 조직을 만들게 되었다. 지방문화원 조직도 자발적으로 새마을운동에 참여했지만 정부에 의한 지원이 없는 상태에서 참여했기 때문에 조직군의 성장에 영향을 미치지 못했다.

3. 지방문화원의 제도약기(1981-1993)

1) 전두환정권(1981-1987)

1970년대 말 조직의 역할이 축소되고 위상이 쇠퇴하던 상황과는 달

리 1980년대 이후 지방문화원은 전국적으로 다시 활성화되기 시작했다. 이 시기 각 지방문화원들은 향토사를 연구하고 지역문화를 발굴하는 데 실질적인 역할을 수행하면서 외연이 확장되었던 반면, 정치적으로는 정권의 정당성 홍보를 위한 도구로 사용되면서 정부에 의해 직간접적인 지원을 받은 시기이다. 특히 끊임없이 정권의 정당성을 의심받았던 제5공화국 시절에는 각종 단체들이 정권과 정책의 홍보를 위해 동원되었으며, 지방문화원 조직 역시 이 시기에는 지방문화원 본연의 역할뿐만 아니라 정권의 정당성 홍보와 반공활동에도 자원을 활용하였다(p3-1: 1981년부터 1987년까지 군사정권 시절).

2) 노태우정권(1988-1993)

쿠데타로 정권을 잡은 전두환정권에 비해 노태우정권은 선거를 통해 정권을 잡았기 때문에 상대적으로 정권의 정당성을 갖출 수 있었다. 따라서 이 시기에 정권의 정당성을 홍보하기 위한 조직의 필요성은 이전 시기에 비해 현저히 줄어들었다. 그리고 국가적 관심은 올림픽에 쏠려 있어 지방의 문화행사 등에 대한 지원보다는 국가적 문화행사에 더 관심을 기울였다. 올림픽 이후에도 문화정책보다는 공보정책에 더 많은 정책적 관심을 기울였기 때문에 지방문화원의 위상은 중앙은 물론 지역에서도 떨어진 시기이다.

4. 지방자치제 실시 이후(1994-현재)

1994년 지방자치제가 실시되고 지방문화원 진흥법이 제정된 이래 지방문화원은 그동안의 정부의 정책이나 정권의 홍보 및 반공홍보에 치우치던 조직의 역할을 지역정치권과의 협력 등을 통해 지방문화행사 주

최나 지역의 사적 발굴 및 보존, 문화관련 출판물 간행, 문화학교 행사 등의 문화관련 업무로 전환하였다. 또 지방문화원 진흥법이 제정됨에 따라 그동안 존재하던 지방문화원은 법적으로 모두 해산되고 새로이 설립절차를 거쳤다. 물론 기존에 존재하던 지방문화원의 재설립은 실질적인 설립으로 볼 수 없을 것이다. 이 시기에는 그동안 광역시에 하나의 지방문화원만 존재했던 것과는 달리 각 자치구별로 조직이 설립되었다. 서울특별시의 경우 실제로 1994년 이전에는 관악문화원(관악구: 1992년 설립)만 존재하였으나 현재는 서울시의 모든 자치구에 지방문화원이 설립되어 자체적으로 운영되고 있다(p4: 지방자치제가 실시되던 1994년부터 현재까지, 법적으로는 지방문화원진흥법에 의한 지원근거가 있는 시기).

지방자치제가 실시된 이후 중앙정부의 문화행정환경은 정권에 따라 크게 변화가 있었다. 그러나 지방자치단체의 환경은 개별 지방문화원의 운영환경에 유의미한 차이를 보이기도 하지만 분석에 활용하기 위한 조직군 전체에 대한 환경은 전체적으로 볼 때 크게 차이가 없다고 볼 수 있다.

표 2 지방문화원 조직을 둘러싼 시기의 구분

시기	기간	환경
P1	해방 이후-1962년	계몽운동 미국공보원의 지원 사설문화원들이 조직되어 연합회 부재
P2-1	1963년-1971년	반공운동과 새마을운동의 홍보수단 문화원연합회의 설립(1962) 지방문화사업법 제정(1965)에 따라 보조금 지원
P2-2	1972년-1980년	9개 지방문화원 폐쇄조치(1976) 정부보조의 실질적 폐지
P3-1	1981년-1987년	군사정권의 정치적 이용 향토사 연구 지역문화 발굴
P3-2	1988년-1993년	선거를 통한 정권수립으로 정권의 정당성 홍보조 직 불필요 올림픽개최 지방문화원에 대한 지원 폐지
P4	1994년-현재	지방자치제의 실시(1994) 지방행정구역 개편(1995)

제 2 절 지방문화원과 조직군의 성장

1. 지방문화원의 역사

지방문화원 조직은 공공조직이나 기업조직 또는 기타 민간조직 등과 비교하면 독특한 역사적 발전과정을 거쳐왔다고 볼 수 있다. 일반적으로 우리나라 최초의 지방문화원은 1947년에 설립된 경기도 강화문화원(현재는 인천광역시 강화문화원)으로 보는데 이전에도 비슷한 활동을 수행한 단체가 설립된 바 있다. 이미 1945년 9월에 경상남도 통영에서는 지역의 문화예술인들이 모여 통영문화협회를 창설하여 농촌계몽활동을 수행하였다. 통영문화협회에 참여한 문화예술인들은 김춘수, 유치진, 유치환, 김상옥(이상 문학가), 김용주, 하태암, 전혁립(이상 화가), 정운주, 윤이상(이상 음악가), 정명윤(문화운동가), 김용오, 옥치정(이상 학자) 등이다. 이들은 한글강습, 연극공연활동, 음악회활동 등을 수행하였다(한산신문, 2011. 5. 27.). 그러나 전혁립, 김상옥, 김춘수, 유치환, 윤이상 등 주축인물들은 사상적 갈등과 각자의 신념에 따른 활동을 수행하기 위해 지역을 떠났으며 이후 1958년에 정명윤이 충무문화원을 설립하였다.

1962년 전국문화원연합회가 결성되기 이전까지 각 지역의 지방문화원들은 우리 정부의 통제 하에 있지 않았다. 한국전쟁 이후에는 주로 지역의 지식인들이나 독지가들에 의해 자생적으로 조직들이 생겨났으며 한국전쟁을 거치는 동안 미국공보원이 설립한 각 지역의 공보원 산하 문화원들의 운영권을 지역 주민에게 넘겨주거나 미국공보원이 설립을 지원하기도 하였다. 따라서 상당수의 지방문화원들이 장비와 인력을 미국공보원에서 지원받아 활동하였기 때문에 미국공보원과 긴밀한 관계를 맺고 있었다.

이후 1961년 5·16혁명 이후 들어선 혁명정부는 공보정책의 수단을 필요로 했다. 이에 전국의 홍보매개체실태조사를 두 차례(1961; 1963)에

걸쳐 실시하였다²⁹⁾. 우리 정부가 문화원을 통제하기 전까지 전국에 존재했던 문화원 및 홍보매개체현황은 다음과 같다.

표 3 1963년 당시 전국홍보매개체 현황

도	조직현황	수
경기	인천문화원, 수원문화원, 의정부문화원, 양주문화원, 양평문화원, 용인문화원, 안성문화원, 평택문화원, 김포문화원, 강화문화원, 백령면 복지관(옹진군)	11
강원	춘천문화원, 원주문화원, 강릉문화원, 신북공회당(춘성군), 홍천문화원, 영월문화원, 사내문화원(화천군), 양구문화원, 방천문화원(명주군), 연곡문화관(명주군), 하시동문화원(명주군), 삼척문화원	12
충북	청주문화원, 충주문화원, 보은문화원, 영동문화원, 진천문화원, 괴산문화원, 음성문화원, 제천문화원, 단양문화원	9
충남	대전문화원, 천안문화원, 조치원문화원(연기군), 공주문화원, 논산문화원, 부여문화원, 서천문화원, 대천문화원, 청양문화원, 홍성문화원, 예산문화원, 서산문화원, 당진문화원, 온양문화원, 백전문화원(천원군)	15
전북	전북공보관(전주시), 이리문화원, 임실문화원, 남원문화원, 순창문화원, 정읍문화원, 익산문화원	7
전남	광주문화원, 목포문화원, 여수문화원, 순천문화원, 담양문화원, 곡성문화원, 구례문화원, 광양문화원, 고흥문화원, 보성문화원, 화순문화원, 장흥문화원, 영암문화원, 나주문화원, 함평문화원	16
경북	포항시립문화원, 김천문화원, 경주문화원, 안동문화원, 경산문화원, 고령공회당, 쌍림공회당, 안림문화관, 양전문화관, 매촌문화관, 무계문화관, 득성문화관, 신안산업관, 왜관문화관(칠곡군), 지역사회개발문화관(금릉군), 공회당(선산군), 상주문화관, 봉화문화원, 울진문화원	19
경남	마산문화원, 진주문화원, 충무문화원, 진해문화원, 문산문화원(진양군), 의령문화원, 창녕문화원, 밀양문화원, 김해문화원, 거제문화원, 하청문화원(거제군), 고성문화원, 산청문화원, 향양문화원, 거창문화원	15

출처: 전국홍보매개체실태조사(1963)

29) 조사대상 홍보매개체로는 시군청, 경찰서 등 각 관공서들이 구비하고 있는 방송장비, 신문보급현황, 라디오보급현황, 대중이 모일 수 있는 장소 등이 포함되었다.

지방문화원이 혁명정부와 이후의 박정희정부에 의해 홍보매개체(공보 수단)로 활용될 필요성이 인식되면서 지방문화원의 역할은 전기를 맞게 된다. 혁명정부에 의한 홍보시설실태조사와 동시에 전국의 지방문화원들은 전국문화원연합회를 결성하게 된다. 이에 전국에 존재하던 지방문화원중 78개가 연합회에 참여하였다. 연합회가 설립된 이후 차츰 연합회에 대한 참여문화원 수도 늘어나고 조직이 신규로 설치되기 시작했으며 1965년 지방문화원조성법이다.

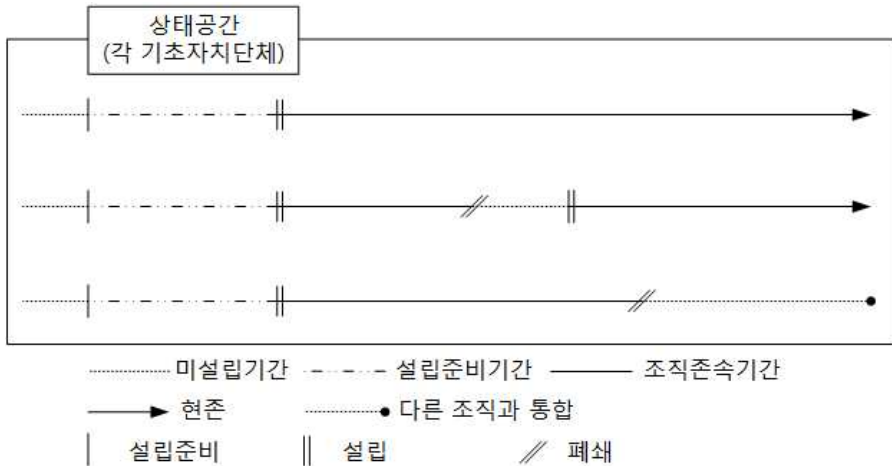
1960년대까지는 꾸준히 그 수가 증가하던 전국의 지방문화원이 1970년대에 이르러서는 전국적으로 포화상태에 이르기도 했고 정부의 지원이 중단되자 1972년 이후에는 그 수가 거의 늘어나지 않았다. 또한 일부 지방문화원은 활동을 중단하거나 폐쇄되기에 이른다.

2. 지방문화원의 확산과정

1) 지방문화원 설립추이의 변화

지방문화원 조직은 생존공간(개별 기초자치단체) 내에서 <그림 - 4>와 같은 생애주기를 가진다.

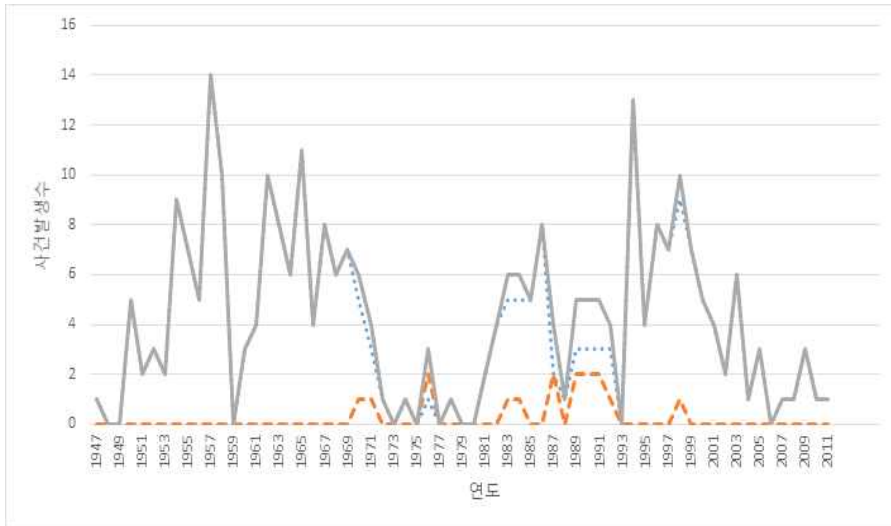
그림 4 생존공간 내에서의 지방문화원 생애주기



지방문화원 조직은 설립되기 이전에 설립준비기간을 거친다. 그러나 어떤 활동을 시작한 시기가 설립준비를 시작한 시기인지 특정하기는 어렵다. 발기인을 모집한 시기, 기금모금활동을 시작한 시기, 설립활동을 위한 법적 절차를 시작한 시기, 설립등기가 완료된 시기 등 설립준비를 시작한 시기를 규정할 수 있는 시점은 다양하다. 그리고 실질적으로 설립준비시점을 규정한다고 하더라도 그 시점을 정확히 측정하기는 어렵다. 이러한 이유로 인해 본 연구에서 사건이 발생한 시기는 조직이 설립된 시점을 기준으로, 조직이 설립된 시점은 조직이 공식적으로 활동을 시작한 시점으로 한다.

1947년 이후 현재까지 연도별 신규설립 지방문화원 수, 재설립 지방문화원 수, 총설립 지방문화원 수의 변화는 다음 <그림 - 5>와 같다. 한편, 지방문화원의 연도별 증감과 조직수의 연도별 변화는 <그림 - 6>, <그림 - 7>과 같다.

그림 5 연도별 지방문화원의 설립, 재설립, 총설립 수의 변화



참고 신규설립 문화원 수
 재설립 문화원 수
 — 총설립 문화원 수

그림 6 지방문화원의 연도별 증감

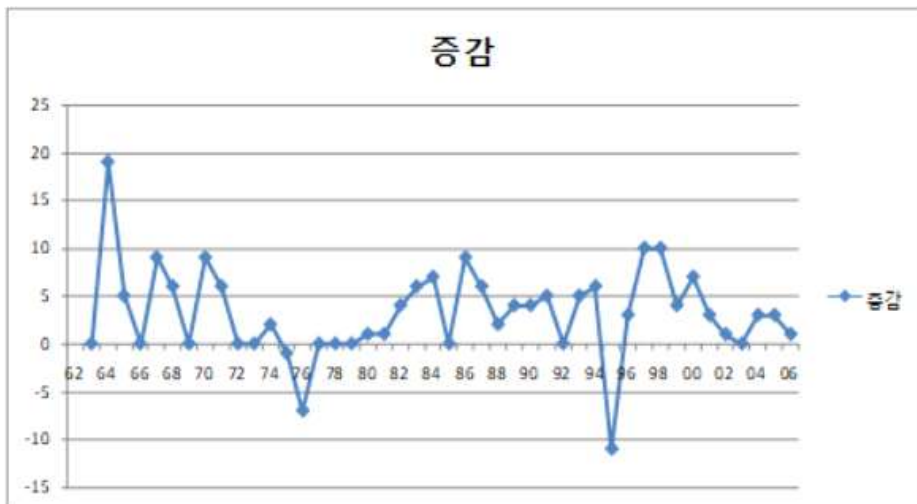
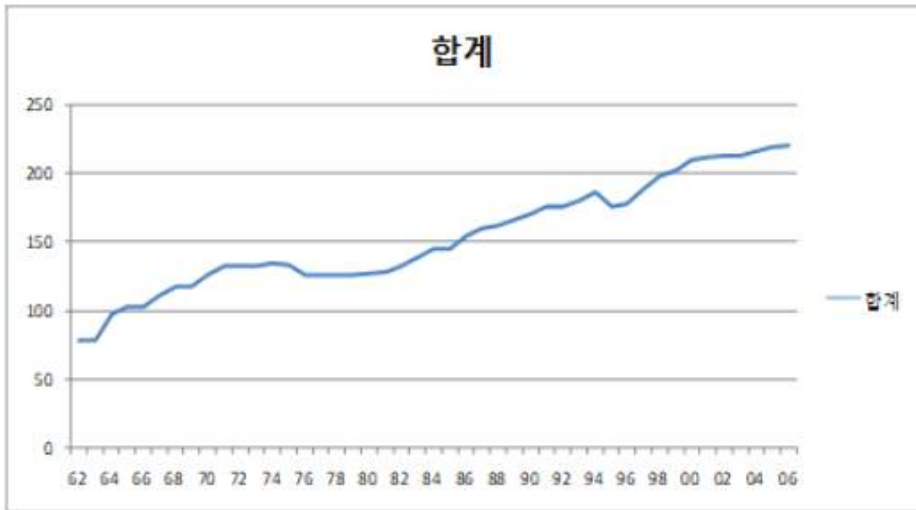


그림 7 지방문화원 조직수의 연도별 변화



2) 지역 간 확산속도비교

지방문화원 조직은 중앙정부와 지방정부의 지원을 제공받으면서 공적 서비스를 수행함에도 불구하고 공공기관은 아니다. 지역별로 설치되는 일반적인 공공기관이라면 중앙정부의 통제를 받는 경우 관련법의 제정과 함께 거의 동시에 설치된다³⁰⁾. 또 지방정부의 통제를 받는 공공기관이라면 지방자치단체가 관련 조례를 제정해서 소속기관으로 설치하기도 한다³¹⁾.

지방문화원은 외형적인 설립주체가 민간이지만 지방자치제의 실시 이후 설치된 지방문화원은 기초자치단체가 조례를 통해 지원하기도 하고 이에 따라 기초자치단체가 원장의 선임에 깊이 관여하는 경우가 많으며 인사권을 행사하기도 한다. 한편 중앙정부는 광역자치단체를 통해서 지

30) 고용노동부의 고용센터, 환경부의 각 지방 환경청 및 주요 강유역 환경청, 국토교통부의 각 지방 국토관리청 및 홍수통제소 등이 그 예이다.

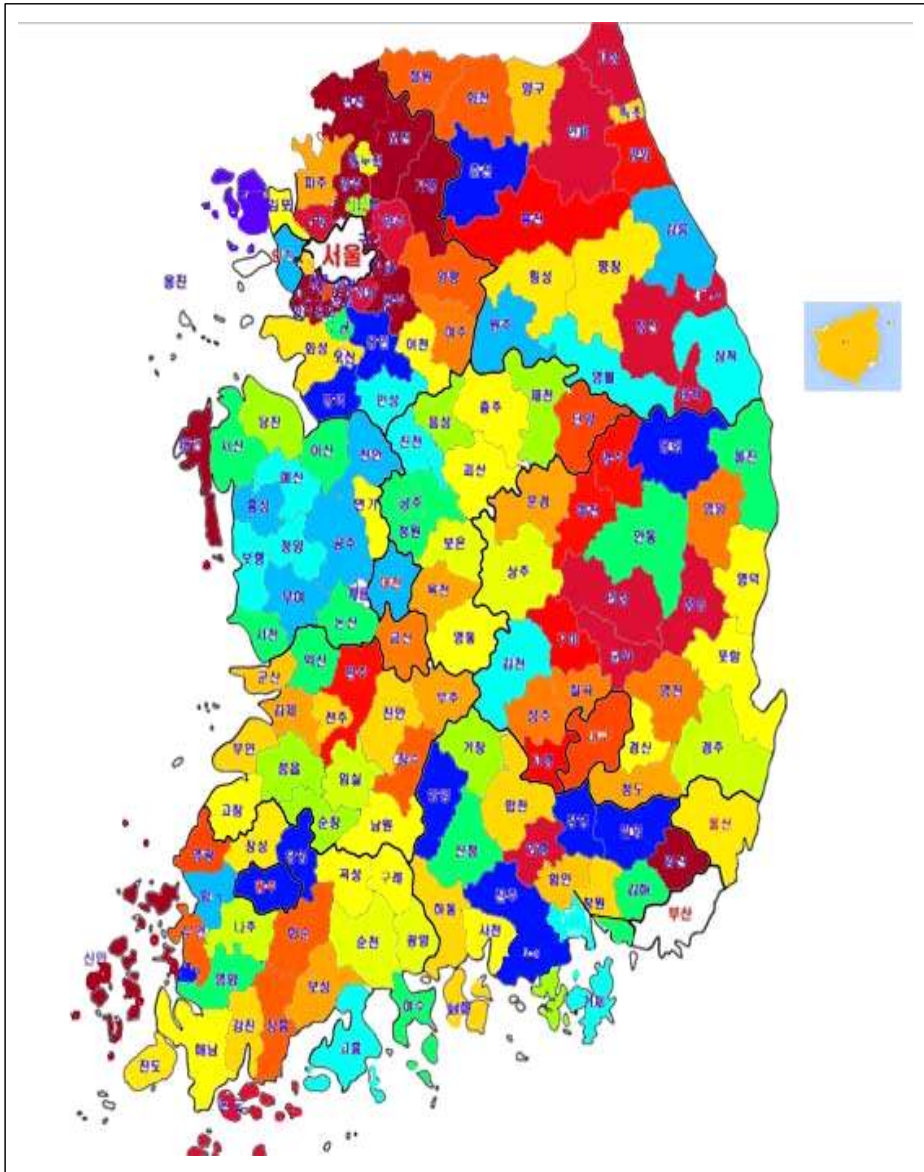
31) 각 광역시도의 문화재단, 상수도사업본부, 정책연구기관 등이 그 예이다.

원하기도 하며 법인의 설립허가에 대한 권리는 광역자치단체장에 있다. 또 한국문화원연합회는 소속 지방문화원 임직원에 대한 교육, 교류업무를 수행하며 일부 지원을 하기도 한다. 지방문화원은 순수 민간조직으로 출범했음에도 불구하고 역사적으로 다양한 행위자들이 설립, 운영 및 지원에 관여하면서 이와 같은 복잡한 관리감독체계와 구조를 가지게 되었다.

경기도, 충청남도, 제주도는 타 지역과 조직이 설립되기까지의 소요되는 기간에 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 행정구역은 해방 이후부터 수차례 변화했으며, 이에 따라 조직을 둘러싼 수많은 환경의 변화가 일어났다.

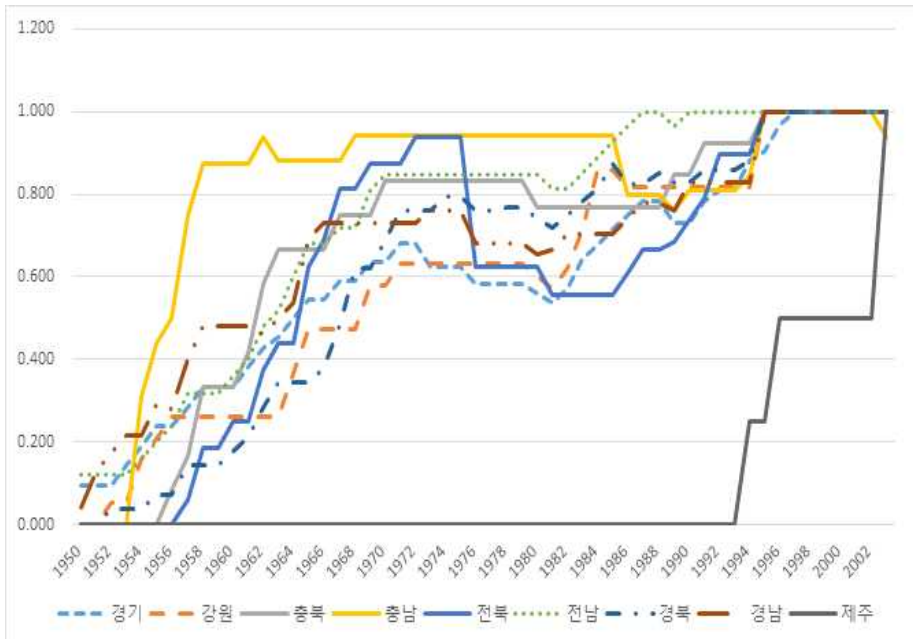
지방문화원 조직은 시기별로 같은 기능을 수행하는 조직임에도 불구하고 조직의 확산속도는 유의미한 차이를 보이고 있다. 도별로는 충청남도가 초기에 조직의 확산속도가 상대적으로 빠른 반면, 제주도는 상대적으로 전국평균에 비해 느리게 확산되었다. 각 도별 조직 확산속도의 변화는 <그림 - 8>, <그림 - 9>와 같다.

그림 8 지방문화원의 시기에 따른 확산과정(자치도)



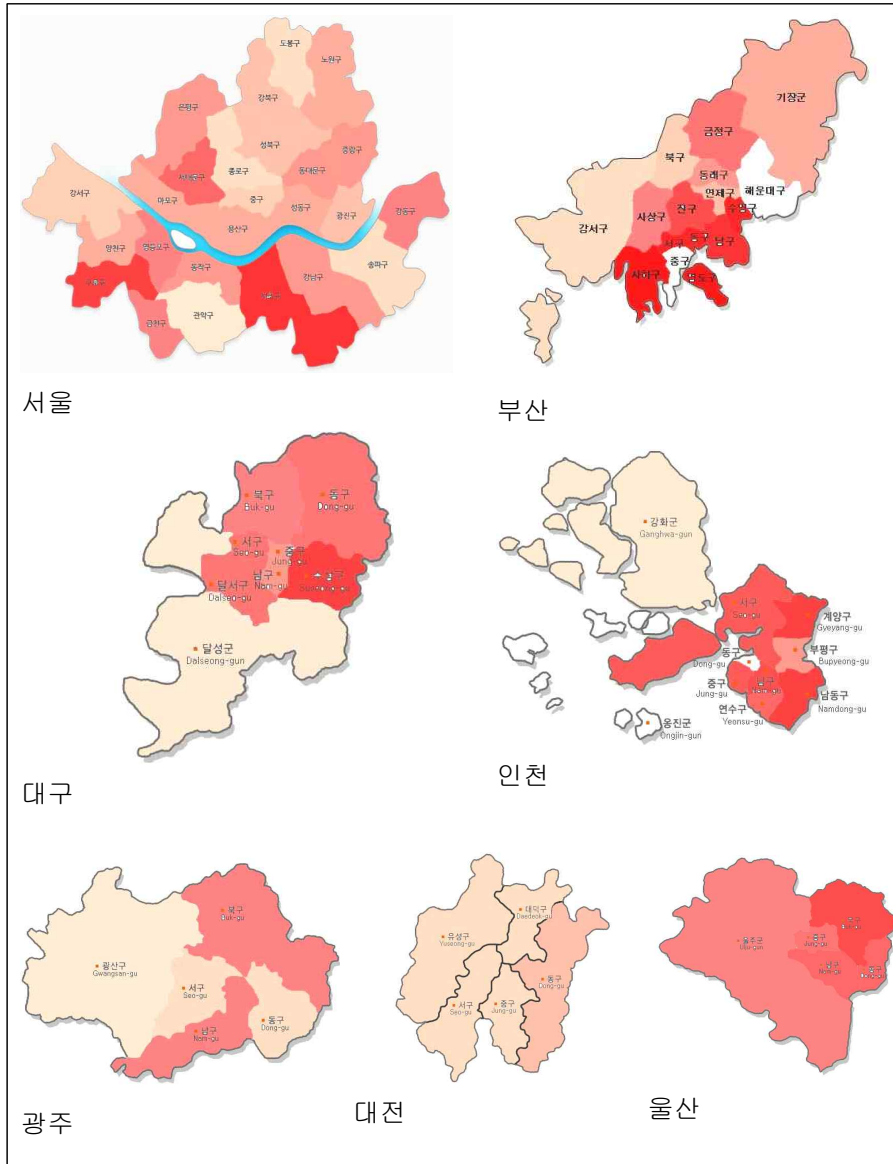
- * 청색계열 색상일수록 설립이 오래되었으며 적색계열 색상일수록 비교적 최근에 설립되었다.
- ** 인천, 대구, 광주, 대전, 울산 등은 과거 설립 당시를 기준으로 했으며 통합된 지역은 현재의 지방자치단체를 기준으로 하였다. 따라서 지도상에 중도절단(소멸, 통합)된 사례는 표시되지 않았다(단, 현재 2개 이상의 문화원을 가지고 있는 지역의 경우 과거의 행정구역으로 구분하여 표시).

그림 9 해방 이후 각 도별 조직군 포화도 변화



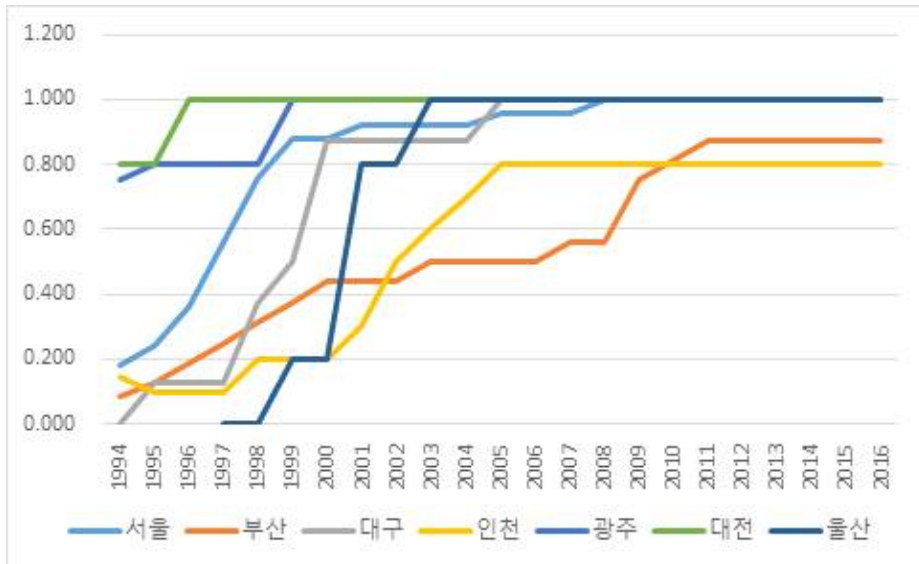
1994년 이후 광역시들에 지방문화원이 설립되도록 지방문화원진흥법이 마련되었음에도 불구하고 이에 대한 반응의 속도는 지역 간 차이를 극명하게 보인다. 지방문화원진흥법은 지방문화원조직의 확산에 새로운 전기를 마련하였다. 이미 각도의 시군별 지방문화원은 포화상태에 이르렀고 더 이상 조직군이 성장할 수 있는 조직의 장은 한계에 이르렀다. 그러나 제도의 급격한 변화는 조직군이 확장할 수 있는 새로운 장을 열어주었다. 즉 지방문화원진흥법이 제정됨에 따라 조직이 생존할 수 있는 또 다른 장이 열림으로써 지방자치제의 시행과 함께 다시 한 번 조직확산운동이 일어날 수 있는 계기가 마련되었다. 이로 인해 1994년부터 광역시의 각 자치구에서 지방문화원 설립운동이 활발하게 전개되었으며 그 확산경향과 확산분포는 다음 <그림 - 10>, <그림 - 11>과 같다.

그림 10 지방문화원의 시기에 따른 확산과정(광역시)



- * 색상이 열수록 설립이 오래되었으며 짙을수록 비교적 최근에 설립되었다.
- ** 지방문화원 설립기준년도는 1994년이며 1994년 행정구역 개편에 따른 통합 이전에 설립된 지역은 1994년 통합과 함께 광역시에서는 설립된 것으로 추정하였다. 또 광역시에 지방문화원 설치 관련법이 제정되기 이전인 1992년 설립된 관악문화원도 출발시점을 1994년으로 추정하였다.

그림 11 지방자치제 시행 이후 각 광역시별 조직군 포화도 변화



3) Kaplan-Meier방법에 의한 지역에 따른 생존함수 차이비교

(1) 광역자치도별 생존함수 비교(해방 이후-현재)

전국의 각 도의 기초자치단체별로 생존기간(조직설립의 자격을 갖춘 시기부터 조직이 설립되기까지 걸린 기간)에 대해 Kaplan-Meier방법을 적용하여 분석하였다³²⁾. 각 도를 각각 실험군으로, 나머지 지역을 대조군으로 설정하여 9회의 분석을 수행하여 생존함수를 추정하였다. 서울

32) 지방자치단체가 조직설립에 노출된 시점을 t_0 , 사건이 발생한 시기, 지방문화원 조직의 설립을 알려주는 하나의 무작위 변수를 T 라고 할 때, $t = T - t_0$ 를 지방자치단체의 생존기간(조직설립이 되어있지 않은 기간)으로 정의할 수 있으며 t 는 확률밀도함수 $f(t)$ 와 누적분포함수 $F(t)$ 를 갖는다.

$$f(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{\Pr(t \leq T \leq t + \Delta t)}{\Delta t} \dots\dots\dots (\text{수식 1})$$

과 부산을 제외하고 현재 광역자치단체로 승격된 지역은 과거 그 지역이 속했던 도의 행정구역으로 간주하고 분석을 실시하였으며 세종특별자치시는 본 연구의 분석에서는 충청남도의 1개 자치시로 분류하였다³³⁾. 한편, 지방문화원을 설립하지 않고 소멸되거나 통합된 자치단체는 중단절단(censored)된 자료로 처리하였고 명칭이 변경된 자치단체는 과거의 자치단체를 그대로 승계하는 것으로 처리하였으며 신생자치단체의 경우 출범시점부터 생존기간을 계산하였다.

$$F(t) = \int_0^t f(u)du = \Pr(T \leq t) \dots\dots\dots (\text{수식 2})$$

특정 지방자치단체가 특정 시점에 조직을 설립할 확률(사건이 발생할 확률, 해저드율, $h(t)$)는 다음과 같이 정의된다.

$$h(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{\Pr(t \leq T \leq t + \Delta t | T \geq t)}{\Delta t} \dots\dots\dots (\text{수식 3})$$

t 시점까지 생존할 확률(조직을 설립하지 않을 확률)인 생존함수 $S(t)$ 는 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$S(t) = 1 - F(t) = \Pr(T \geq t) = \exp\left(-\int_0^t h(u)du\right) = \exp^{-H(t)} \dots\dots\dots (\text{수식 4})$$

33) 세종특별자치시는 광역시임에도 불구하고 지방문화원의 설립자격은 1개만을 갖추고 있어 광역시임에도 불구하고 지방문화원의 설립과 관련해서는 다른 시군구와 같은 위상에 놓여있다고 볼 수 있다.

표 4 생존함수의 전체비교 결과(도별)

	지역	카이제곱	자유도	유의확률
Log Rank (Mantel-Cox)	경기(부록 그림 1)	2.782*	1	.095
	강원(부록 그림 2)	1.256	1	.262
	충북(부록 그림 3)	.843	1	.358
	충남(부록 그림 4)	6.457**	1	.011
	전북(부록 그림 5)	.339	1	.561
	전남(부록 그림 6)	.906	1	.341
	경북(부록 그림 7)	.460	1	.497
	경남(부록 그림 8)	.118	1	.731
	제주(부록 그림 9)	2.729*	1	.099

*** p<0.01, ** p<0.05 , * p<0.1

표 5 각 지역별 생존기간의 평균비교(도별)

생존 기간	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
실험군	15.411	21.364	37.918	11.239	19.500	15.192	20.376	19.305	42.750
대조군	23.611	21.468	37.918	23.205	22.284	23.004	22.455	21.926	23.226

(2) 광역시별 생존함수 비교(1994년 이후-현재)

전국의 각 광역시에 속한 기초자치단체별로 생존기간(조직설립의 자격을 갖춘 시기부터 조직이 설립되기까지 걸린 기간)에 대해 Kaplan-Meier방법을 적용하여 분석하였다. 구체적인 분석방법은 각 광역시를 각각 실험군으로, 나머지 지역을 대조군으로 설정하여 7회의 분석을 수행하여 생존함수를 추정하였다.

데이터의 특성을 보면, 지방문화원을 설립하지 않고 소멸되어 중단절단(censored)된 기초자치단체는 광역시에서는 없는 것으로 나타난다. 광역시가 출범하기 전 도에 속해있던 자치구(군)³⁴⁾은 광역시에 통합된 시점을 조직설립자격을 갖춘 시기로 설정하였다. 생존기간이 음수(-)를 가질 수는 없으므로 이미 조직설립이 완료된 채 합병된 자치구(군)는 통합과 함께 지방문화원 조직이 설립된 것으로 간주하여 설립까지 소요된 생존기간을 0으로 처리하였다. 신생자치구는 출범시점을 기준으로 생존기간을 계산하였고 1994년 지방문화원진흥법이 제정된 시기 이미 광역시였던 다른 광역자치단체와는 달리 1997년 광역시로 승격된 울산광역시와 광역시 승격시점부터 생존기간을 계산하였다. 광역시별 생존함수의 전체비교결과는 <표 - 6>, 각 지역별 생존기간의 평균비교 결과는 <표 - 7>과 같다.

34) 부산광역시 기장군, 대구광역시 달성군, 인천광역시 강화군, 옹진군, 광주광역시 광산구, 대전광역시 대덕구, 울산광역시 울주군 등이 이에 해당한다.

표 6 생존함수의 전체비교 결과(광역시별)

지역 간 비교		카이제곱	자유도	유의 확률
Log Rank (Mantel -Cox)	서울-타 광역시 전체(부록 그림 10)	3.745 [*]	1	0.053
	부산-타 광역시 전체(부록 그림 11)	11.135 ^{***}	1	0.001
	대구-타 광역시 전체(부록 그림 12)	0.004	1	0.947
	인천-타 광역시 전체(부록 그림 13)	1.195	1	0.274
	광주-타 광역시 전체(부록 그림 14)	4.667 ^{**}	1	0.031
	대전-타 광역시 전체(부록 그림 15)	14.475 ^{***}	1	0.000
	울산-타 광역시 전체(부록 그림 16)	0.350	1	0.554

*** p<0.01, ** p<0.05 , * p<0.1

표 7 각 지역별 생존기간의 평균비교(도별)

생존기간	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
실험군	3.480	8.357	4.750	7.125	1.600	0.400	3.800
대조군	5.356	3.768	4.677	4.371	4.923	5.015	4.754

분석결과, 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 대전광역시는 타 지역과 조직이 설립되기까지의 소요되는 기간에 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 광역시권의 행정구역의 변화는 1994년 이후 1997년 울산광역시의 승격, 광진구, 강북구(이상 서울), 연제구, 수영구(이상 부산), 대구광역시 달성군, 광화군, 용진군(이상 인천), 광주광역시 남구 등이 광역시에 편입되거나 분구·신설된 바 있으며 소멸된 자치구는 없다. 지리적 특성과 지역의 성격에 따른 생존기간의 차이는 질적 분석을

통해 보완한다.

4) Cox 비례해저드모형에 의한 지방문화원 조직의 설립함수

사건의 발생을 분석하기 위해서는 로지스틱 회귀분석을 사용할 수도 있다. 그러나 로지스틱 회귀분석은 어느 한 시점에서 사건의 발생여부만을 고려하지만 사건발생까지의 시간에 대해서는 고려하지 않는다. 반면 Cox 회귀분석에서는 사건발생까지의 시간이 종속변수로 사용되기 때문에 시간에 따른 사건발생의 위험율(이행율)의 분석이 가능하다(채구목, 2014). 따라서 본 연구에서 Cox 비례해저드모형에 있어 종속변수는 각 자치구가 설립자격을 갖추고 난 이후 설립에까지 걸린 시간, 즉 조직을 설립하지 않은 상태로 지속된 기간이다. 설립자격을 갖춘 시점은 지방문화원진흥법이 제정된 1994년을 기준으로 하며 조직설립이라는 사건발생까지의 기간이 곧 생존기간이다³⁵⁾.

35) 한편, Cox 비례해저드모형은 다음과 같다.

$$h_i(t) = h_0(t) \times e^{b_i x_i} = h_0(t) \times \exp(b_i x_i) \dots\dots\dots (\text{수식 } 5)$$

여기서 $h_i(t)$ 는 독립변수 x_i 를 가진 사례의 관찰시점 t 에서의 해저드율, $h_0(t)$ 는 독립변수를 하나도 가지지 않은 경우 관찰시점 t 에서의 기저선 해저드율(baseline hazard rate), e 는 자연로그의 밑인 2.718, b_i 는 독립변수 x_i 의 회귀계수, \exp 는 지수함수, $\exp(X) = e^X$ 이다. 따라서 본 연구에서의 Cox 비례해저드 모형에 의한 t 시점에서의 조직설립위험도 $h_i(t)$ 는 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$\begin{aligned} h_i(t) = h_0(t) \times \exp & (b_1 find + b_2 Dagent + b_3 pop \\ & + b_4 Didst + b_5 Dseoul + b_6 Dbusan + b_7 Ddaegu \\ & + b_8 Dinchon + b_9 Dgwangju + b_{10} Dulsan \\ & + b_{11} Dbusi + b_{12} Dpoli + b_{13} Dedu + b_{14} Dschol \dots\dots\dots (\text{수식 } 6) \\ & + b_{15} Dpub + b_{16} Dmedi + b_{17} Dsocorg + b_{18} Darti \\ & + b_{19} hist \end{aligned}$$

여기서 $find$ 는 지방문화원 설립당시 자치단체 재정자립도, $Dagent$ 는 설립주체 dummy(민간 1, 자치단체 0), pop 는 지방문화원 설립당시 자치단체 인구, $Didst$ 는 지역의 주요산업 dummy(농수산업 등 1차산업 1, 기타 0), $Dseoul$

독립변수는 설립당시의 자치구(군)의 재정자립도, 설립주체 dummy(민간, 자치단체), 설립당시 자치구(군)의 인구, 지역 dummy(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산, 다중공선성을 피하기 위해 대전은 대조군으로 누락), 설립자 dummy(사업가, 정치인, 교육자, 학자, 공무원, 의료인, 사회단체인, 문화예술인을 다중 코딩), 자치구의 역사(지방문화원이 설립될 당시 자치구의 설치 역사, 해방 이전의 경우 1948년을 기준으로 함) 등으로 설정하였다. 분석을 위해 언론보도자료, 통계청의 인구 및 재정데이터, 자치구의회 회의록, 관보, 각 지방문화원 및 한국문화원연합회 발간 간행물, 각 지방문화원 홈페이지 등에 게시된 내용을 수집하여 데이터를 구축하였으며 변수의 조작화 내용은 <표 - 8>과 같다.

는 서울에 속한 자치단체 dummy(서울 1, 기타 0), *Dbusan*은 부산에 속한 자치단체 dummy(부산 1, 기타 0), *Ddaegu*는 대구에 속한 자치단체 dummy(대구 1, 기타 0), *Dinchon*은 인천에 속한 자치단체 dummy(인천 1, 기타 0), *Dgwangju*는 광주에 속한 자치단체 dummy(광주 1, 기타 0), *Dulsan*은 울산에 속한 자치단체 dummy(울산 1, 기타 0), *Dbusi*는 설립자의 직업 중 사업가 dummy(사업가 1, 아니면 0), *Dpoli*는 설립자의 직업 중 정치가 dummy(정치가 1, 아니면 0), *Dedu*는 설립자의 직업 중 교육자 dummy(교육자 1, 아니면 0), *Dschol*은 설립자의 직업 중 학자 dummy(학자는 1, 아니면 0), *Dpub*는 설립자의 직업 중 공무원 dummy(공무원이면 1, 아니면 0), *Dmedi*는 설립자의 직업 중 의료인 dummy(의료인이면 1, 아니면 0), *Dsocorg*는 설립자의 직업 중 사회단체인 dummy(사회단체인이면 1, 아니면 0), *Darti*는 설립자의 직업 중 예술가 dummy(예술가이면 1, 아니면 0), *hist*는 자치단체의 역사이다.

표 8 변수의 조작화

변수	변수형태
생존기간	설립자격을 얻은 시점부터 설립까지 소요된 시간 연속형
자치구(군) 재정자립도	설립 당시의 지방자치단체 재정자립도 연속형
지방문화원 설립주체	민간: 1, 지방자치단체: 0 dummy
지방자치단체 인구	설립 당시 해당 지방자치단체의 인구 연속형
자치구(군)의 역사	설립당시 자치구(군)의 역사 1948년 이전일 경우 1948년으로 연속형
설립자	사업가 정치인 교육자 학자 공무원 의료인 사회단체인 문화예술인 dummy 다중코딩
지역	서울 부산 대구 인천 광주 울산 dummy

표 9 조직설립요인 검증결과(Cox 비례해저드 모형)

대상: 광역시 자치구(군)

	B	표준 오차	Wald	자유도	유의확률	Exp(B)
설립당시 재정자립도	.012	.010	1.559	1	.212	1.012
설립주체 (민-관)	.072	.436	.027	1	.869	1.075
설립당시 인구	.000	.000	.082	1	.775	1.000
주요산업 (농수산업)	2.230	.698	10.208	1	.001***	9.302
지역(서울)	-2.171	.835	6.767	1	.009***	.114
지역(부산)	-3.575	.841	18.066	1	.000***	.028
지역(대구)	-3.059	.916	11.151	1	.001***	.047
지역(인천)	-3.781	.925	16.711	1	.000***	.023
지역(광주)	-2.016	.842	5.731	1	.017**	.133
지역(울산)	-2.897	.879	10.848	1	.001***	.055
설립자 (사업가)	.215	.502	.183	1	.668	1.240
설립자 (정치인)	-.926	.420	4.863	1	.027**	.396
설립자 (교육자)	.185	.560	.109	1	.741	1.203
설립자 (학자)	.600	.546	1.210	1	.271	1.823
설립자 (공무원)	.429	.620	.480	1	.489	1.536
설립자 (의료인)	.591	.634	.870	1	.351	1.806
설립자 (사회단체인)	.700	.841	.692	1	.406	2.013
설립자 (문화예술인)	.160	.558	.082	1	.774	1.174
자치구역사	-.021	.009	4.813	1	.028**	.980

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

분석결과, 각 지역 dummy는 생존기간에 영향을 유의미하게 미치는 것으로 나타났으며 설립자 데이터 중 정치인은 생존기간에 부적 영향을 유의미하게 미치는 것으로 나타났다. 지역별로는 특히 인천, 부산, 울산은 영향이 생존기간이 유의미하게 큰 것으로 나타났다. 한편, 자치구(군)의 역사 또한 생존기간에 부적 영향을 유의미하게 미치는 것으로 나타났으며 자치구의 주요산업이 농수산업일 경우 생존기간에 정적 영향을 유의미하게 미치는 것으로 분석되었다. 그러나 설립 당시의 자치구(군)의 재정자립도, 설립주체(민간주도-자치단체 주도), 지방문화원의 설립자 관련 데이터 중 사업가, 교육자, 학자, 공무원, 의료인, 사회단체인, 문화예술인 등은 생존기간에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

3. 지방문화원 현황

지방문화원 진흥법에 따라 각 기초자치단체는 한 개씩의 지방문화원을 설치할 수 있다. 전국적으로 현재 227개의 지방문화원이 설치되어 있으며 설치대상지역 229개중(기초자치단체 226개, 제주특별자치도 행정시 2개, 세종시 한 개) 미설치 지역은 충남 계룡시, 부산 중구, 부산 해운대구, 인천 옹진군, 인천 동구 등 5개 자치단체이며 예외적으로 복수의 지방문화원이 설치된 자치시군구는 경남 창원시(창원문화원, 진해문화원, 마산문화원)³⁶⁾, 충북 청주시(청주문화원, 청원문화원), 충남 천안시(천안문화원³⁷⁾, 천안시 서북구문화원, 천안시 동남구문화원) 등 3개

36) 2010년 7월 창원시, 마산시, 진해시 등 3개 기초자치단체가 통합하여 출범한 통합 창원시는 지리적 특성상 주민들의 이용상의 편의를 위해 기존 3개의 지방문화원을 그대로 유지하고 있다.

37) 천안문화원은 2006년 내부갈등으로 파행운영되다가 2007년 행정 대집행을 통해 천안시가 문화원 건물을 환수한 이후 활동 및 기능이 중단되어 사실상 유명무실한 상태이다.

자치단체이다. 이 중 2014년 7월 1일 청주시와 청원군을 통합하여 통합 청주시를 출범함에 따라 청원문화원과 청주문화원은 현재 통합이 진행 중이다. 2016년 현재 전국 지방문화원 현황은 다음과 같다.

표 10 전국 지방문화원 설치현황

시도	문화원 수	기초자치단체 수 (미설립지역)	기타사항
서울	25	25(0)	
부산	14	16(2)	중구, 해운대구 미설립
대구	8	8(0)	
인천	8	10(2)	옹진군, 동구 미설립
광주	5	5(0)	
대전	5	5(0)	
울산	5	5(0)	
경기	31	31(0)	
강원	18	18(0)	
충북	12	11(0)	청주문화원과 청원문화원은 현재 통합 진행중
충남	17	15(1) 세종시 포함	계룡시는 현재 미설립 천안시는 현재 3개의 문화원 운
전북	14	14(0)	
전남	22	22(0)	
경북	23	23(0)	
경남	20	18(0)	창원시는 현재 3개의 문화원 운영
제주	2	2(0)	
계	228	228(5)	
주) 세종시연합회는 현재 충남연합회 소속은 아님			

한편 전국 지방문화원 직원현황은 다음과 같다.

표 11 지방문화원 직원현황

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
문화원 수	24	8	8	8	5	5	5	32	18	12	17	14	22	23	20	4	224
전체 직원수	79	17	19	20	9	14	10	72	42	24	46	28	44	54	46	8	532
평균 지원수	3.2	2.1	2.4	2.5	1.8	2.8	2	2.3	2.3	2	2.7	2	2	2.3	2.3	2	2.37

출처: 권세기 (2005), 지방문화원 실태와 활성화 방안, 입법정보, 191: 5.

한편, 1962년 전국의 78개 지방문화원을 회원으로 하고 지방문화원의 균형발전과 상호협조 그리고 공동이익 증진을 위하여 민족 문화 창달과 국제교류를 위해 사단법인 전국문화원연합회가 출범하였다. 이후, 1994년 지방문화원진흥법이 제정됨에 따라 한국문화원연합회는 문화체육관광부 산하의 특수 법인이 되었다. 연합회 산하에는 광역자치단체에 16개의 시도연합회가 있다. 한국문화원연합회의 조직 및 기구는 다음 <그림 - 12>와 같다.

그림 12 한국문화원연합회 조직 및 기구



출처: 한국문화원연합회(<http://www.kccf.or.kr>)

제 3 절 환경의 변화와 조직확산

1. 계몽운동과 지방문화원: 해방 이후-1962

1) 외부 환경

(1) 사회적 환경

일본에 의한 식민지배 시절, 우리나라 국민의 교육수준은 열악했을 뿐만 아니라 공교육도 신민을 양성하는 데 초점이 맞추어져 있었다. 이로 인해 해방 직후 우리나라 성인의 문맹률은 78%³⁸⁾에 달할 정도로 국민교육과 계몽이 시급했으며 농어촌 등 지방은 그 사정이 더욱 열악했다. 해방과 더불어 문화차원에서 정부가 당면한 현안은 식민지 시대의 상실한 민족정신과 자존적 가치를 회복하고 민족의 정통성을 바로 세우는 일이었다(박광무, 2015: 15).

아동을 위한 공교육시스템은 미성년의 초등교육(국민학교) 체제만을 구축해가고 있었다. 그러나 이마저도 6.25전쟁과 발발과 더불어 제대로 작동하지 못하고 파괴되었다. 1960년에 이르러서야 교원양성소³⁹⁾ 등을 통해 국민학교(현재의 초등학교)의 교원을 대대적으로 확충하는 등 교육시스템을 정상화하는 데는 오랜 시간이 걸렸다. 한편으로는 여전히

38) 해방 이후 남한 지역의 12살 이상 전체인구 중 문맹률의 비율로 일제의 동화정책의 일환으로 한글사용을 금지하였기 때문에 문맹률이 높았다. 이에 미 군정청은 문맹문제를 관장할 ‘성인교육위원회’를 조직하고 ‘국문강습소’를 설치하여 1948년 정부수립시에는 41.3%로 낮아졌다(국가기록원, 한글이 걸어진 길).

39) 교원양성소는 해방 이후 1946년 정규교원 양성기관에 임시교원양성소가 부설되었는데 전국에 24개소가 설치되었다. 그러나 1958년 폐지되었다가 1966년 초등교원의 부족에 따라 다시 설치되어 1973년 이후에는 실질적으로 운영을 중지한 상태이다.

근대적 교육의 혜택은 모든 국민에게 제공되지 못한 채 공동체 내에서 해결되기도 했으며 교육에 대한 접근성도 지역별, 성별, 계층별로 차이가 컸다.

한편, 식민통치기간 우리 국민은 선거를 경험해보지 못함⁴⁰⁾으로써 민주시민사회의 기본이 되는 국민주권의식과 선거에 대한 이해가 부족했다. 국민의 문맹률 해소와 민주시민을 양성하기 위한 사회적 요구가 높았으며 이에 국민계몽운동의 필요성이 제기되었다. 그러나 우리나라의 성인들의 계몽을 위한 교육기반은 채 구축되지 않았고 산업은 여전히 1차산업 중심이었다. 냉전체제에 따른 이념대립으로 사상교육의 필요성도 제기되었다. 1960년에는 4.19혁명이 일어났고 이듬해는 5.16군사정변이 일어나 역사적으로 격변의 시기를 거치는 중이었다.

한편, 경제적으로 해방 이후 우리 경제는 식민시절인 1941년에 비해서도 GDP가 절반 수준에 불과할 정도로 피해를 겪었으며 6·25로 인해 회복 또한 더디게 진행되었다(김낙년, 2010). 산업구조 또한 1차산업 위주였지만 2차에 걸친 농지개혁도 사실상 실패(장상환, 2010)로 끝나면서 피폐한 경제상황에서 불평등한 소득구조까지 고착화되었다. 이러한 상황에서 문화, 예술, 교육 등 눈에 보이지 않는 가치는 중요하게 취급될 수 없었다.

해방 이후부터 이승만정권을 거치는 동안 문화정책은 경제적 상황으로 인해 실질적으로 국가의 중요 정책적 과제의 대상에 포함되지 못했다. 정치가 절대적 우위를 지키고 있었던 이 당시에 문화분야가 국시로서의 반공이라는 이데올로기적 틀에서 벗어날 수는 없었다(오양열, 1995: 37). 비록 일정 수준의 문제제기와 법제도화라는 가시적 성과가

40) 일제 강점기에도 선거제도가 존재하기는 했으나 선거의 4대원칙에 입각한 민주적인 선거는 아니었다. 지방의회선거에 있어 일정 액수 이상의 지방세를 납부한 사람만이 선거권을 가질 수 있었기 때문에 선거권보유 자체가 특권으로 인식되던 시기였으며 실질적으로 대부분의 국민들은 선거권을 행사할 수 없었다(이행선, 2012).

존재하기는 했지만 이념갈등이 상존하고 먹거리 문제가 해결되지 않은 상태에서 문화정책에 대한 논의는 사치로 치부될 수밖에 없었다. 결국 이 시기의 문화정책은 공보정책과 국민계몽운동으로 치환되었다.

(2) 정치적 환경

문화와 관련하여 법률 등 공식적 제도의 틀을 제대로 갖추지 못했으며 조직의 설립도 미비했다. 이 시기의 문화정책은 공식적으로는 문교부의 소관사무였으나 실질적으로는 공보정책의 하나의 수단으로 인식되었다. 해방 이후 정부수립시기인 1948년부터 1962년까지의 공보정책 및 문화정책 관련 공식적 제도 및 정부조직의 변화, 지방문화원을 둘러싼 공식적 제도의 변화는 다음과 같다.

표 12 해방 이후-1962년까지의 문화 및 공보정책 관련 환경변화

연도	법령	내용
1948	대통령령 제15호	공보처(1실 4국: 비서실, 공보국, 출판국, 통계국, 방송국) 신설
	정부조직법 제20조	문교부장관은 교육·과학·기술·예술·체육 기타 문화 각반에 관한 사무를 장리
1952	문화보호법 제정	학문과 예술의 자유를 보장하고 과학자와 예술가의 지위향상을 통해 민족문화의 창조·발전에 공헌함을 목적으로 학술원과 예술원 설립
1953	문화인등록령	문화보호법에 따라 문화인(과학자와 예술가)의 등록
1956		공보처 폐지, 대통령소속으로 공보실(3국: 공보국, 선전국, 방송관리국) 설치
1959	학술기타문화단체에 대한 보조금 교부 규정	문화사업을 목적으로 하는 단체에 그 사업을 장려육성하기 위하여 보조금 교부
1960	국가시책및고유문화선전단체에 대한 보조금교부규정	국가의 시책과 고유문화의 선전사업을 주요 목적으로 하는 단체에 대하여 그 사업을 장려육성하기 위하여 보조금 교부
1961	법률 제631호 각령 제21호	공보부(4국: 조사국, 공보국, 문화선전국, 방송관리국) 신설
1961		문교부 산하 문화재관리국 신설 국립영화제작소 설치 ⁴¹⁾
1962		문화원연합회 설립

출처: 문화체육관광부 홈페이지(<http://www.mcst.go.kr>) 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

41) 국립영화제작소는 정부출범과 함께 공보처 공보국 현상과로 설치되어 대한 뉴스와 각종 홍보영화 등의 제작을 담당하였으며 이후 공보실, 국무원 사무처 등으로 소속을 옮겼다가 독립기관으로 발족한 것은 1961년이다.

조직측면에서 최초의 문화정책 관련 조직은 미군정하의 학무국 문화과(예술계, 종교계)였다. 이후 정부수립 및 헌법제정과 함께 제정된 정부조직법(1948)에 따라 구성된 정부조직에서 문화관련 정책부처는 공식적으로는 문교부였다. 문교부는 교육·과학·기술·예술·체육 기타 문화 각반에 관한 사무를 장리하도록 하여 문화정책의 공식적인 담당 부처였다. 한편, 대통령령 제15호에 따라 1실(비서실), 4국(비서실, 공보국, 출판국, 통계국, 방송국)으로 구성된 공보처가 신설되었다. 그러나 1956년에는 공보처가 폐지되고 대통령소속으로 3국(공보국, 선전국, 방송관리국)으로 구성된 공보실이 설치되었다. 이외에도 1961년에 문교부 산하에 문화재관리국을 신설하였고 국립영화제작소가 독립기관으로 발족하였다.

1961년에 혁명정부는 전국홍보선전매개체실태조사를 실시하여 전국의 라디오, 신문 보급상황 극장, 공공시설별 방송장비 및 대중을 모을 수 있는 시설 및 모든 홍보선전매개체에 대한 조사(1961)를 실시하였으며⁴²⁾ 조직 차원에서는 4국(조사국, 공보국, 문화선전국, 방송관리국)으로 구성된 공보부를 신설하여 정부의 공보기능을 강화하였다. 1961년 현재, 서울특별시 및 각 도청 공보실의 인원은 전체 직원 수 2,825명 중 106명으로 3.8%의 비중을 차지하고 있었다(공보부 조사국, 1961). 당시 1개 과에도 약 10명의 인원이 배치되었던 추세에 비추어 보면, 각 도청 공보실의 인원은 실질적으로 과부족이었으며 이는 공보실의 낮은 위상을 대변한다고 할 수 있다. 또한 이들 106명 중 촉탁직종⁴³⁾이 54명으로

42) 구체적인 조사내용으로는 공보실의 실태(인원, 예산, 이동상영반의 활동상황), 각종 홍보선전물의 배부상황(배부방법, 각 시도 및 동리까지의 배부 소요시간), 각종 상영반의 상영실태(도별 이동영반, 미국공보원의 상영반, 농림부 및 보사부의 상영반, 기타 정부 상영반), 공보관 및 문화원의 실태(인원, 예산 및 시설, 장비 및 장서 보유현황), 전국 농촌문고실태, 공공단체의 실태(농사관, 농업협동조합, 수산조합 및 어업조합, 지역사회개발시범부락, 4H구락부, 전국 신문보급실태, 전국라디오 보급실태, 앰프 등 방송장비 실태(공설, 사설, 국민학교) 등이며 총 8집으로 구성하였다.

과반수를 차지하고 있어 실질적으로 공보업무는 서울특별시청 및 각 도청에서도 중요하게 취급하는 업무분야는 아니었다는 점을 유추할 수 있다.

그러나 공보정책과는 무관한 현대적 의미의 문화정책의 수립에 대한 노력도 있었다. 해방 이후 이념갈등에 따른 혼란한 정국으로 제대로 된 문화정책을 수립할 수 없었던 정부는 일제 강점기 문화관련 행사와 문화시설 등을 명칭만 변경하고 위상을 격상시켜 승계하였다⁴⁴⁾. 해방 이후 민간의 문화운동은 계몽운동의 일환이었고 정부의 문화정책은 공보정책과 다름없었다. 그러나 한국전쟁 중인 1952년에 현대적 문화정책으로 학술원과 예술원의 설립을 목적으로 하는 문화보호법이 제정(대한민국학술원법과 대한민국예술원법이 1988년에 제정되면서 문화보호법은 폐지)되기도 했다.

“문교사회위원장 안상환 대개 국가적으로 볼 때에 법치국가가 극단으로 발달될 때에는 문화국가가 성립되는 것입니다. 또 일반 정치적 민주주의에서 다시 경제적 민주주의를 거친 다음에는 그 극치로서 문화 민주주의가 구성되는 것은 세계 우리 인류가 지향해 나가는 공통된 길이라고 생각합니다. 그런 의미에 있어서 지금 현재 우리나라와 같이 극단으로 문화인은 생활에 곤란을 당하고 보호를 받지 못하는 것으로 해서 거의 문화라고 하는 것은 말살당한 만한 경우에 있습니다. 이런 문화인을 보호하는 것이 무의미한 것이 아니라고 생각해서 이 법안이 제출된 것입니다. 대개 문화의 정의를 말씀드리다고 할 것 같으면 광의의 문화, 협의의 문화, 물질적 정신적 각 방면의 과학이라든지 종교, 교육, 기타 모든 방면이 포함되는 것입니다. 다시 말씀드리면 우리가 종교, 도덕, 예술, 학술 그런 문제에 대해서 논의되는 것이 문화라고 보는 것입니다.”

- 1952년 6월 6일 제12회 국회정기회의속기록 제72호

43) 단순노동에 종사시킬 목적으로 임용한 임시직종이다.

44) 조선미술전람회를 대한민국미술전람회로, 이왕직구락부를 국립국악원으로, 경성부민관을 국립극장으로 재설치하였다.

한편, 이듬해인 1953년에는 동법에 따른 문화인(과학자와 예술가)의 등록을 규정한 문화인등록령이 제정되었다. 1960년에는 학술기타문화단체에대한보조금교부규정이 제정되어 문화사업을 목적으로 하는 단체에 그 사업을 장려·육성하기 위하여 보조금을 교부할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 이와 같이 해방 이후 격변의 시기와 전쟁을 겪으면서도 현대적 의미의 문화정책과 제도가 생겨나기는 했지만 이는 극히 소수에 불과했다.

2) 조직에 대한 역할기대의 형성

(1) 계몽활동에 대한 요구

해방 이후 지식인들은 성인교육의 필요성을 절감하고 있었다. 문맹률이 78%에 달해 계몽운동이 필요성이 절실히 요구됐다. 제대로 구축되지 못한 공교육시스템은 대체적인 수단을 필요로 했으며 선거⁴⁵⁾ 등 민주시민교육의 필요성이 제기되었다. 이에 지식인들은 지역을 거점으로 계몽운동을 펼치기도 했다. 해방 이후 계몽운동을 위한 여러 활동들이 일어났는데 이들은 주로 성인에 대한 문해교육이 중심이 되었다. 이에 1946년 공민학교설치요령이 제정되어 정상교육을 받지 못한 청소년과 성인들에게 한글을 습득할 수 있도록 공민학교를 설치하였다.

지식인들에 의한 최초의 지역문화활동기록은 1945년 9월 통영문화협회를 창설을 들 수 있다. 이 협회에 참여한 지식인들은 경상남도 통영에서 지역문화인들과 지식인들이 농촌계몽활동을 수행하였다. 통영문화협회에 참여한 문화예술인들은 김춘수, 유치진, 유치환, 김상옥(이상 문학가), 김용주, 하태암, 전혁립(이상 화가), 정윤주, 윤이상(이상 음악가),

45) 우리나라에서 민주적 방식으로 공직자를 선출한 최초의 선거는 1948년 5월 10일 실시된 제헌국회의원 선거이다.

정명윤(문화운동가), 김용오, 옥치정(이상 학자) 등이다. 이들은 한글강습, 연극공연활동, 음악회활동 등을 수행하였다(한산신문, 2011.5.27., “향토사산책: 통영문화협회”). 이들의 활동은 외부의 지원과는 상관없이 독자적으로 이루어졌다. 그러나 전혁립, 김상옥, 김춘수, 유치환, 윤이상 등 주축인물들이 사상적 갈등과 각자의 신념에 따른 활동을 수행하기 위해 지역을 떠난 후 1958년에 정명윤씨가 충무문화원을 설립하였다⁴⁶⁾. 이후 설립된 지방문화원들은 미국공보원이 설립을 주도하거나 민간이 주도하는 문화원 활동을 미국공보원이 지원하여 성인문해교육, 민주시민의식교육, 반공교육 등을 실시하였다⁴⁷⁾.

(2) 동맹 강화를 위한 역할 요구

46) 1955년 2월 15일 경향신문 보도내용을 볼 때, 이미 문화관이라는 공간적 시설은 설립되어 있는 것으로 추정할 수 있다.

“[통영] 당지정 정명윤씨는 오래전부터 아동 오십여명을 문화관에 수용하여 계몽지도한 결과 전원 국문해독에 성공하였으며 금년에는 중학교 지원자가 지 있다는 바 일반의 칭송이 자자하다.” - 경향신문, 1955.2.15., “문맹퇴치에 공헌”

47) 미국공보원은 영상자료 등 미국이 가진 문화콘텐츠를 활용한 사상교육, 동맹강화를 위한 홍보 및 계몽운동을, 우리나라 지식인들은 주로 미국이 제공한 콘텐츠의 상영, 성인문해교육, 사상계도를 위한 강연회를 실시하였다.

“리버티 뉴스를 비롯하여 일반적으로는 계도영화를 주로 했다. 이에 곁들여 군내서 일어나는 일들과 모두가 알아야 할 소식을 알리며 황폐된 향토재건을 위해 군민 모두가 앞장설 것을 중점적으로 계도해 나갔다”

- 1984년 한국문화원 창간호, 영월문화원 초대원장 안학모 “애써 가꾼 한포기 나무” 중에서

“처음 동기는 한말로 계몽에 있었다. 당시의 우리 사회 사정은 6·25동란으로 인해 전국토가 파괴되고 사상적 혼란까지 겹친 정신적 파괴까지 당했다. 그 속에서 오늘을 재건하고 내일을 도모하기 위해서는 모두 다 나서서 일해야 하겠는데, 아직도 문맹이 남아있고, 무지·무식이 많은 것이 문제였다. 민주주의에 대한 자각이 덜되고 공산주의에 대한 올바른 인식이 부족한 것이 문제였다. 이러한 정세에서 당시의 문화원들은 문맹퇴치를 위한 야간학교의 개설, 지식보급을 위한 순회영화·강연, 사상계도를 위한 반공선무활동 등에 스스로 나서서 계몽운동을 전개하였던 것이다.”

- 1984년 한국문화원 창간호, 문화원 약사 중

해방 이후 한국전쟁 이전까지의 지방문화원은 지역의 수요와 지식인들의 의식이 결합하여 외부의 도움 없이 자생적으로 설립되었다. 그러나 한국전쟁 이후 대도시의 지방문화원은 미국공보원이 설립을 주도하거나 지원을 통해 설립되었다. 농어촌지역의 경우 민간이 설립을 주도한 경우가 상당수이지만 미국공보원에 장비나 자료 등의 지원을 요청하여 이 지원을 바탕으로 조직이 설립된 경우가 대부분이다. 반면 제도적으로 우리 정부의 지원, 관련 법령 등의 미비로 지방문화원 조직은 개별적으로 운영되었다.

공식적인 제도가 없었던 만큼 지방문화원의 설립과 운영 또한 공식적이지 않았다. 그 명칭에 있어서도 복지관, 문예관, 군민회관, 읍민관, 공회당, 산업관, 도서관, 노동회관 등의 명칭으로 설치되기도 했다(경기도사 제2권, 1982: 1006)⁴⁸⁾. 일부 지방문화원장은 설립주체와는 상관없이 시장, 또는 군수가 당연직 원장이 되기도 했다⁴⁹⁾.

해방 이후부터 1950년대까지 사설문화원들은 명칭도 통일되어 있지 않았을 뿐만 아니라 연대를 통한 조직화가 되어 있지 않아 공동의 이익을 위한 조직차원의 정치적 자원동원을 위한 동력을 갖기 어려웠고 상

48) 1963년(공보부) 경기도 용진군에는 백령면 복지관, 강원도 춘성군에는 신북 공회당, 강원도 명주군에는 연곡문화관, 전라북도 전주시에는 전북공보관, 경북고령군에는 고령공회당, 쌍림공회당, 안림문화관, 양전문화관, 매촌문화관, 무계문화관, 특성문화관, 신안산업관, 칠곡군에는 왜관문화관, 금릉군에는 지역사회개발문화관, 선산군에는 공회당, 상주군에는 상주문화관 등의 이름으로 공보시설이 설치되어 있었다.

49) 수원문화원의 경우 민간주도로 문화원이 설립되었음에도 불구하고 초대(김한복 민선 1기 및 3,4,5대 수원시장) 및 3대(이백일 제 7대시장)원장은 수원시장이 당연직으로 원장을 역임하였다. 한편 전국에서 최초로 설립된 강화문화원(개관 당시 강화문화관)은 설립당시 군수인 윤갑로가 관장을 역임하였고 강원도 양구군의 경우 양구문화원의 공식적인 설립일은 1966년(전국문화원연합회, 1974)이지만 1961년 공보처 자료에 의하면 이미 설립되어 있었고 대표자는 양구군수로 등록되어 있다. 그러나 지방문화원의 운영을 위한 예산이 전혀 사용되지 않은 점으로 미루어 실질적인 운영은 하지 않았던 것으로 판단된다.

호간의 교류도 부족했다. 그럼에도 불구하고 지방문화원들이 수행했던 역할에는 공통점이 있었는데 그 중 가장 큰 역할은 문화영화⁵⁰⁾의 상영이었다. 미국공보원은 문화영화를 직접 제작하기도 하였고 우리 정부 또한 국립영화제작소의 전신인 공보국 현상과에서 문화영화를 일부 제작했다. 지역사회에서 각 사설문화원이 수행한 가장 중요한 역할은 문화영화 상영을 통한 계몽운동이었다⁵¹⁾.

우리나라 정부는 나름대로 지방문화원에 대한 역할기대를 가지고 있었다. 실제로 우리 정부에 의한 지원은 거의 없었음에도 불구하고 일정한 수준의 간섭이 있었다. 정부가 지원이 없어 설립자들이나 지역 독지가들이 기부한 기부금을 바탕으로 초기 운영자금을 마련할 수밖에 없었다. 이러한 민간중심의 설립운동은 지방문화원의 운영과정에서 정부와의 갈등의 원인이 되기도 했다⁵²⁾.

50) 문화영화는 해방 이후 문화영화는 공보처에 설치된 영화과와 대한영화사에서 제작되거나 지방행정조직이나 경찰 및 군에서도 제작되었다(이하나, 2009: 524).

51) 지역의 지식인들은 미국공보원에 의한 영화상영이 효과적인 계몽운동 수단임을 파악하고 이를 적극적으로 활용하고자 하였다.

“1952년 3월 어느날 밤, 우리 고장을 찾아온 미국공보원의 홍보차가 우리들에게 시국영화를 보여주었고 홍보책자를 배부하였는데, 영화를 본 주민들의 반응이 대단한 것을 목도할 수 있었다....

- 1984년 한국문화원 창간호, 함양문화원 초대원장 김형석 “문화원장 30년을 회고하다” 중에서

52) 이승만정권은 부정선거 등에 공무원, 조직폭력배, 우익단체 등 다양한 조직들을 친위부대로 활용했으며 지방문화원에게도 부당한 압력을 가하기 시작했다.

“자유당 말기에는 또한 달라졌다. 순수한 민간 문화단체인 우리 농촌 중견 청년으로서의 자유당 말기의 부당한 관의 압력을 배제하기란 그리 쉬운 일이 아니었다... 이러한 부당한 관의 압력은 4·19까지 계속되어 반이상으로 회원이 감소되었는데, 그래도 굴하지 않고 100여명의 회원은 남게 되었다.”

- 1984년 한국문화원 창간호, 봉화문화원 초대원장 정태중 “애향심에서 시작된 신념” 중에서

3) 조직의 전략

이 시기 조직의 활동을 위해 가장 적극적으로 후원한 기관, 즉 주요 제도행위자는 미국공보원이었다. 미국공보원이 각 지방문화원의 영사 및 계몽활동을 위해 인적자원으로 소속 공보관들을 파견하여 운영을 지원하였으며 물적자원으로는 영사기는 물론이고 영화필름, 계몽서적 등을 보내왔다. 반면 우리 정부로부터의 지원은 전혀 없었다. 그런데도 자유당 정부는 순수 민간단체인 문화원들을 정치적으로 활용하고자 하였다⁵³⁾.

한편, 이 시기의 지방문화원들은 대부분 지역자생조직이었다. 일부 미국공보원이 문화원의 설립을 주도한 경우도 있기는 했지만 이는 광주, 목포, 인천, 대구, 대전 등 대도시와 일부 중소도시에 국한되었고 대부분의 군 단위 문화원은 지역의 엘리트들이 미국공보원에 지원을 요청하여 설립한 경우가 많았다. 초창기 조직의 활동에 가장 큰 역할을 미친 것은 미국공보원인 만큼 이들은 각 지방문화원의 역할에 대한 나름의 기대를 가지고 있었다. 이는 실질적으로 지방문화원들이 상호교류가 없었음에도 불구하고 유사한 임무를 수행했던 점에 비춰볼 때, 미국공보원의 역할기대가 그들의 활동에 가장 큰 영향을 미쳤을 것이라고 판단할 수 있다. 특히, 미국공보원은 시민들에 대한 사회교육기관으로서의 역할, 우방국의 문화를 소개하는 일 등을 기대했다. 따라서 실질적으로 각 지역별 문화의 발굴이나 향토사 연구, 문화행사의 개최 등 현대적 의미에서의 지방문화원에 기대할 수 있는 역할을 수행하는 데는 한계가 있었다⁵⁴⁾.

53) 문화원의 운영자들 또한 정부가 지방문화원을 정치적으로 활용하고자 하는 의지가 있음을 인식하고 있었다.

“그러면서도 자유당은 우리의 문화원이 그 조직면에서 방대함을 알고 손을 뻗어 선거의 도구로 이용하려 하였다...”

- 1984년 한국문화원 창간호, 봉화문화원 초대원장 정태중 “애항심에서 시작된 신념” 중에서

조직의 설립에는 시설, 장비, 운영비용 등의 물적자원이 필요하다. 해방 이후 지방문화원이 계몽운동 위주의 활동을 하던 시기에는 조직설립을 위한 물적자원의 주요공급처는 미국공보원이었다⁵⁵⁾. 미국공보원은 민주시민교육과 자국에 우호적인 문화를 만들고자 지방문화원의 설립에 적극적이었으며 설립에 뜻을 가진 인사들에게 물적자원을 제공하였다.

개별조직들은 미국공보원의 역할기대를 충족하는 전략으로 생존을 영위했다. 지방문화원들의 설립자들이 주로 우파적 성향을 가진 지식인들이고 미국에 우호적이었기 때문에 미국공보원의 역할기대에 대해 특별히 거부감이 크지는 않았던 이유도 있다. 그러나 동시에 그들이 기대하지 않은 역할도 함께 수행하고자 했다. 예를 들면, 계몽운동에 이어 국토에 남겨진 전쟁의 상흔을 지우고자 한 상록수가꾸기운동, 지역의 역사문화발굴과 연구를 위한 향토사 연구 등이 대표적이다. 그러나 지방문화원에 대한 시민의 참여부족과 연구활동에 대한 지원의 부족으로 독자적인 활동영역에는 한계가 있었다.

54) 전쟁 등으로 피해를 입은 상황에서 지방문화원은 문화예술에 대한 지원보다는 교육의 기능을 수행해야 했다.

“당시 정보를 알 수 있는 매체는 많지 않았지요. 당시 공보원은 미군정의 대한정책 홍보가 주된 업무였지만 전쟁으로 피해를 입은 주민들에게 희망을 심어주고 민주주의를 이해시키는 것까지도 문화원을 통해 전개해 보려 했어요. 미국공보원이 문화원에 주로 요청한 것은 민주시민으로서의 자질을 배우는 사회교육기관으로 자리매김하는 것이었으니, 문화원의 임지가 참으로 어려운 시절이었죠.”

- 정희경, 문화와 사람을 사랑한 사업가 김승제 중 “박노을 온양문화원 초대원장 인터뷰”

55) 미국공보원은 주로 영사기 등 장비지원을 통해 지방문화원을 지원하였다.

“미국공보원으로부터 16mm영사기 1대를 인수받아 국민학교 교정에서 계몽 영화를 처음으로 상영하였다. 이어 영화상영과 계몽강연회를 계속하니 주민의 관심도가 높아지기 시작했다.”

- 1984년 한국문화원 창간호, 함양문화원 초대원장 김형석 “문화원장 30년을 회고하다” 중에서

“56년 주한 미국공보원의 지원을 얻어 영사활동을 시작하였다. 시골 군내 크고 작은 마을을 막론하고 영화를 구경하는 것은 대단한 인기였다.”

- 1984년 한국문화원 창간호, 영월문화원 초대원장 안학모 “애써 가꾼 한포기 나무” 중에서

한편, 개별조직은 동형화 전략에 의해 설치된 경우가 많았다. 1950년대 후반으로 가면서 지방문화원의 수가 늘어날수록 차츰 다른 지역의 조직의 통해 새로운 지방문화원이 설치되었다⁵⁶⁾.

이 시기 전국의 지방문화원은 독자적으로 활동하면서 협의체를 구성하지 않고 있었다. 따라서 조직군 차원의 생존전략은 관찰되지 않는다.

4) 조직확산

(1) 조직확산의 형태

1947년에 최초로 지방문화원 조직이 설립되고 이후 2년간 조직설립이 없다가 1950년에 전라남도 광주, 전라남도 목포, 전라남도 담양, 경상남도 밀양, 경상남도 진주에, 1951년에는 경상남도 고성에, 1952년에는 강원도 춘천, 경상북도 봉화, 경상남도 함양에, 1953년에는 경기도 평택, 경상남도 창녕 지방문화원이 설립되었다. 이들 중 경기도 평택문화원, 경상남도 고성문화원, 함양문화원과 경상북도 봉화문화원은 미국공보원의 지원을 받아 지역의 지식인이 설립한 사설 문화원이고 나머지는 모두 미국공보원이 설립하여 후에 지역에 운영권을 이관한 지방문화원들이다. 1954년에는 경기도 인천, 강원도 강릉, 원주, 충청남도 대전, 공주, 부여, 홍성, 천안(각급 기관장과 지역 유지들이 창립), 전라남도 함평에 설치되었는데 이중 인천과 대전문화원은 미국공보원이었고 나머지

56) 지역의 지식인들이 지역의 수요를 확인하고 지방문화원을 설치한 경우도 있었지만 이웃지역을 모방하여 설치한 경우도 있었다.

“각 지역에서도 처음에는 문화원에 별 매력을 느끼지 못했어요. 그러다 문화원 행사나 사회교육프로그램들이 알려지자 ‘옆에는 있는데 왜 우리는 없냐, 우리 시에도 문화원을 만들자’ 라는 인식이 팽배해지면서 문화원의 숫자도 차츰 늘어나게 된 거죠.”

- 정희경, 문화와 사람을 사랑한 사업가 김승제 중 “박노을 온양문화원 초대원장 인터뷰” 재인용

는 지역의 지식인이 설립을 주도한 사설문화원들이었다. 1955년에는 경기도 안성(미국공보원), 충청남도 청양(사설), 예산(사설, 미국공보원 후원), 전라남도 순천(미국공보원 순천지원으로 출발), 경상북도 김천(미국공보원에서 출발), 경상남도 마산(사설, 미국공보원), 거제(사설)에 지방문화원이 설치되었다. 1956년에는 강원도 삼척(미국공보원), 영월(사설, 미국공보원 지원), 충청북도 진천, 충청남도 대천(사설, 미국공보원 지원), 전라남도 고흥(사설, 미국공보원 지원)에 지방문화원이 설치되었다. 1957년에는 경기도 수원(사설), 용인(사설), 충청북도 청주(사설), 충청남도 온양(사설), 서산(사설), 논산(논산읍장), 서천(사설, 미국공보원 지원), 전라북도 이리(이리시와 미국공보원 지원, 사설), 전라남도 여수(여수시에서 설립), 전라남도 영암(미국공보원 지원, 기관장과 유지들이 모여 창립), 경상북도 안동(사설), 경상북도 울진(사설), 경상남도 진해(미국공보원에서 출발), 김해(각급 기관장들이 설립 주도), 산청에 지방문화원이 설치되었다. 1958년에는 경기도 양주(사설), 충청북도 제천(사설, 미국공보원 지원), 음성(사설), 충청남도 당진(사설, 미국공보원 지원), 천안(백전문화원), 전라북도 정읍(사설, 미국공보원 지원), 순창(사설), 경상남도 충무, 거창(사설)에 지방문화원이 설치되었다. 1959년에는 전라남도 장성(미국공보원 분원)과 진도(사설)에 설치되었고, 1960년에는 전라북도 임실(사설), 전라남도 나주(미국공보원 분원), 경상북도 경주(사설)에 설치되었고 1961년에는 경기도 양주(사설, 행정구역 개편으로 현재의 동두천문화원), 충청북도 보은(사설), 전라남도 광양, 경상북도 상주(사설)에 지방문화원이 설치되었다. 1962년에는 경기도 김포(사설), 충청북도 영동(사설), 괴산(사설), 조치원(사설), 전라북도 익산(사설), 남원(사설), 전라남도 곡성(사설), 구례(자치단체에서 설립한 공보원이 모태), 경상북도 포항(자치단체가 설립), 경산(사설)에 지방문화원이 설치되었다.

표 13 해방 이후-1962년까지의 신설조직수

연도	47	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62
설립 조직수	1	5	1	3	2	9	7	5	15	10	2	3	4	10

주: 연도가 표기되지 않은 해에는 설립된 문화원이 없음

이 시기의 지방문화원 조직의 확산은 1950년대 후반에 집중되어 있다. 대부분의 군단위의 지방문화원은 사설문화원으로서 지역의 지식인이 인력을 공급하고 미국공보원이 시설과 기자재를 지원하는 방식으로 설치되었다. 이 당시 설치된 사설 지방문화원의 특징은 상대적으로 대도시와 떨어져 있으면서 문해교육이나 민주화교육에 대한 수요가 큰 지역에 위치했다는 것이다. 그러나 대도시인 대전, 인천, 광주, 목포, 순천, 춘천, 평택, 김천, 안성 등은 미국공보원이나 공보원 지원으로 출발하여 나중에 운영을 우리나라의 민간인에게 넘겼고 나머지는 대부분 미국공보원의 지원 하에 설치되었다. 일부 지방문화원의 경우 지방자치단체가 직접 설립했거나 지역의 기관장 중심으로 설립을 주도한 경우가 있었으며 사설문화원이라고 할지라도 원사 등을 제공한 경우가 있었다. 한편, 지역적으로는 이 시기에 충청남도 지역과 강원도 남부지역 등에서 설립운동이 활발하였다.

해방 이후부터 1962년 사이의 조직확산을 주도한 행위자들을 보면 1950년대 초중반까지 미국공보원은 조직을 설립하여 우리나라 국민들에게 계몽운동을 하였으나 이후로 갈수록 직접 운영하던 조직을 민간에게 넘기기도 하고 설립 및 운영을 지원하면서 설치와 운영에 점차 손을 떼게 되었고 1961년부터 지원을 완전히 중단하였다.

이 시기 조직확산을 위한 자원동원은 주요 행위자인 미군정에 대한 의존전략이었다. 이 시기 조직의 설립은 지역의 잠재적 행위자들이 미

공보원에 의존하는 행태를 보이고 있다⁵⁷⁾.

(2) 조직확산의 맥락과 특징

지방문화원이 최초로 생긴 1947년 이후 한국전쟁까지 발발하면서 사회는 극도로 불안한 상태가 유지되고 이념적으로 끊임없이 갈등이 발생하였다. 이러한 갈등은 정치집단 간에 일어나기도 했지만 정치집단의 대리적 성격을 가진 조직들에 의해 일어나기도 했다. 대표적인 집단이 1946년 결성된 서북청년단으로, 이들의 결성은 자발적이었던 반면 한국전쟁 이전 미군정이나 우리 정부의 전폭적인 지원에 의해 각종 정치행어나 폭력행위에 동원되기도 했다⁵⁸⁾. 이외에도 대한혁신청년회, 북선청년회, 함북청년회, 황해회, 반탁학련 등을 들 수 있다.

그러나 한국전쟁 이전 지방문화원은 반공청년단체들과는 설립부터 성격이 달랐다. 지역의 계몽 수요와 지식인들의 선구자적 의식이 결합하여 설립되었으나 한국전쟁을 거치면서 미국공보원이 설립을 지원하기 시작했다. 그러나 미국공보원이 적극적으로 문화원을 설립하거나 지원하기보다는 물품, 특히 동맹강화를 위한 교육자료(필름, 영사기 등)를

57) 미국공보원은 현물지원뿐만 아니라 지방문화원의 운영 및 연합회 결성에 관한 조언까지 했다.

“미공보원은....각·시군마다 문화계몽단체로서 일어나게 된 문화원을 지원하고 있었다. 그리고 동 공보원 직속으로 활동하여 온 분원들도 독립하여 우리 문화원으로 진출하는 것을 도와주고 있었다(중략). 57년부터 미공보원은 우리 사설문화원들에 대하여 연합회를 가지고 더욱 발전을 도모하는 것이 좋으리라고 권유하여 왔던 것이다.”

- 1984년 한국문화원 창간호, 영월문화원 초대원장 안학모 “애써 가꾼 한포기 나무” 중에서

58) 대표적으로 좌우익의 시가행진에 동원되어 충돌했던 남대문 충돌사건, 부산의 민족예술제를 저지시킨 부산극장 사건 등을 들 수 있다. 미군정은 이들을 제주 4·3항쟁에 파견해 민간인 학살에 이용하기도 했으며(권기숙, 2006), 정부수립 이후 우리나라 정부 또한 이들을 1949년 경북 영천에서의 빨치산과 군경간의 내전에 파견하였다(김상숙, 2014).

지원하였다. 이러한 조직설립행태는 현대 비영리조직의 원시적인 형태로서 시민사회의 초기 형성과정이었다고 볼 수 있다. 특히 사회운동의 초기 형태를 띠고 있다.

2. 공보수단으로의 활용기: 1963-1980

1) 거시적 환경

(1) 적극적 활용기의 정치적 환경

군사쿠데타에 의한 집권 이후 박정희 정부는 정권의 정당성을 확보하려는 노력과 국민적 관심을 반공운동에 돌리려는 노력이 필요했다. 경제적으로는 농업을 중심으로 한 1차 산업이 아직 산업의 근간을 이루고 있었으나 중화학공업으로의 전환을 준비하고 있었다.

문화정책환경을 구체적으로 살펴보면, 1965년에 지방문화사업조성법이 제정되었는데 이는 지방문화원의 운영을 미국공보원에서 인계받는 과정에서 제정된 법으로 실질적으로는 조장법이라고 볼 수는 없다(정홍익, 1992). 지방문화사업조성법에서는 국가와 지방자치단체가 지방문화사업을 조성하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우 예산범위 내에서 보조금을 지급할 수 있고 이 경우 지방자치단체의 장은 보조사업에 대한 감독을 할 수 있도록 규정하고 있다⁵⁹⁾.

정부조직측면에서 국가기구의 총규모는 이미 1961년부터 폭발적으로 증가추세를 보이기 시작했다(배관표·엄석진, 2012). 문화정책과 관련해서는 이미 공보부가 신설(1961년)되었으며 공보부에는 전체 4국 중 문

59) 지방문화사업조성법에서 보조금 지급 및 보조사업에 대한 자치단체의 감독 등을 규정하였으나 구체적으로 대상을 적시하지는 않았다.

화선전국과 방송관리국이 문화정책과 관련하여 설치되었다.

1962년에 박정희 혁명정부의장은 각 부처의 공보관을 강화하고 공보 업무를 공보부장관하에 일원화시킬 것 등을 지시하며 공보정책을 강화하였다. 이의 일환으로 공보부 조사국(1961; 1963)은 전국홍보매개체실태조사를 실시하여 공보정책의 수단부터 파악하였으며 조사대상에는 전국에 기 설치된 문화원과 이들의 장비보유현황, 건물과 시설현황 및 예산, 설립자 및 운영자 정보 등이 포함되었다. 조직적으로 박정희정부에서의 가장 큰 변화는 1968년에 공보업무와 문화예술업무를 통합하여 문화공보부를 발족한 것이라고 할 수 있다. 공보업무와 문화예술업무를 통합하여 발족한 문화공보부를 통해 공보활동에 문화를 효과적으로 활용할 수 있었다. 정부의 공보활동은 체제의 정당성 및 경제개발 5개년 계획에 대한 국민적 지지를 확보하고 정부시책을 알리기 위한 취지에서 진행되었다(채명진·선혜진, 2006).

1963년부터 1971년까지 문화정책과 정치적 환경을 평가하면, 강력한 민족주의의 강조와 함께 근대화 논리와 결합되었다고 평가할 수 있다(이하나, 2012). 정책의 성격은 진흥보다는 통제를 목적으로 한 규제정책적 특성을 띠었다. 정치적으로는 경제발전 우선전략으로 다양성의 가치는 인정되지 못했다. 문화정책보다는 공보정책에 월등하게 많은 예산과 인원을 할당하였고 외형적으로 문화정책으로 보이는 사업들 또한 실질적으로는 공보정책인 경우가 많았기 때문에 공보정책과 문화정책을 분리하기는 힘들었다⁶⁰⁾.

(2) 소극적 활용기의 정치적 환경

1970년대 들어 박정희정부는 국토개발을 위한 새마을운동을 전개하였

60) 예를 들면, 국립영화제작소의 예산과 인원은 실질적으로 공보정책으로 분류될 수 있으며 순수문화예술기관들 또한 공보활동에 동원되기도 했다.

다. 이전 시기에 비해 상대적으로 발전된 경제상황은 장기집권을 위한 정치적 안정을 도모하기 위한 계기가 되었다.

유신 이후 박정희정권 문화정책의 가장 큰 변화는 정부중심의 문화정책인데 대표적으로 문예중흥 5개년 계획을 들 수 있다. 1973년에 제1차 문예중흥 5개년(1974년-1978년)계획을 수립하여 문화예술에 대한 진흥책을 마련한 바 있다. 문예중흥 5개년 계획은 전통문화의 침체와 변질, 도시와 농촌문화의 현저한 격차, 창작조건의 불비, 문화예술의 선도적 역할 미흡, 새로운 민족문화창조의 필요성에 의해 제기되었다. 이는 국가중심적인 경제개발계획을 문화예술분야에 적용한 것으로 박정희대통령의 지시로 이루어졌다(1973년 박정희대통령 예산교서(1972.9.2.)).

문예중흥 5개년 계획의 내용은 크게 전통문화의 개발계획, 예술진흥계획, 대중문화의 창달계획으로 구성되어 있으며 시행 5년 동안 총 250억원을 투자했다. 이중 정부예산은 180억원, 민간투자 95억원 및 각종 기금 등으로 계획하였다. 재원별 투자실적 평가결과 정부예산, 민간자본 및 기금 등 모든 재원에서 계획을 상회하여 집행되었다. 그러나 문예중흥 5개년 계획 등 주요 문화정책에서 지방문화원은 배제되었다.

1972년부터 1980년까지 문화정책과 정치적 환경을 평가하면, 문화정책은 이전 시기와 마찬가지로 민족주의 및 근대화 논리와 결합되어 있었으나 그 내용과 추진체계는 달라졌다. 이 시기의 문화정책은 공보에 지나치게 역량을 투입하던 이전 시기보다 순수 문화예술에 대한 지원을 늘려 진흥정책의 특성을 띠었다. 또한 이전에는 민간의 자원이나 조직을 활용하여 공보정책 분리하지 않고 추진했던 반면, 문예중흥을 목적으로 정부가 직접 정책을 추진하거나 관련 조직을 설립해서 추진했다. 이는 이 기간 동안 문화공보부 예산구조별 비중을 통해 확인할 수 있다. 1963년부터 1980년까지의 문화 및 공보정책 관련 환경변화의 내용은 다음과 같다.

표 14 해방 1963-1980년까지의 문화 및 공보정책 관련 환경변화

연도	법령	내용
1965	지방문화사업조성법	비영리법인이 지역사회의 문화계발을 위하여 행하는 지방문화사업을 보호·육성
1968	대통령령 제3519호	공보업무와 문화예술업무를 통합하여 문화공보부 발족
1972	문화예술진흥법	문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써 우리나라의 전통적인 문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화의 중흥에 기여하게 함을 목적
1973		문화예술의 진흥에 관한 중요시책을 심의하기 위해 국무총리 소속하에 문화예술진흥위원회 설치
1974	문예중흥5개년 계획 (1974~1978년)	중점목표: 새 민족예술을 창조하고 국민의 문화수준을 향상시키며 국제교류를 통한 문화한국의 국위선양 주요 내용: 문예중흥진흥위원회의 통제 조정아래 중앙 및 지방의 문화예술 조직을 유기적으로 동원하여 추진, 문화예술진흥기금운영·지원조사위원회·고전국역위원회 등을 설치 운영
1978	한국정신문화연구원육성법	한국문화의 정수를 깊이 연구하여 새로운 창조의 기반으로 삼아 주체적 역사관과 건전한 가치관을 정립하고, 미래 한국의 좌표와 그 기본원리를 탐구하기 위하여 한국정신문화연구원 설립

출처: 문화체육관광부 웹사이트(<http://www.mcst.go.kr>)

한국학중앙연구원 웹사이트(<http://www.aks.ac.kr>)

법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

한편 1962년부터 1979년까지의 문화공보부 예산구조별 분류내용은 다음 <표 - 15>와 같다.

표 15 문화공보부 예산구조별 분류

단위: 천원, %

구분 연도	홍보		방송관리		문화예술		문화재관리	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
1962	271,692	32	412,463	48.6	32,907	3.9	131,596	15.5
1963	280,119	33.5	308,567	37	23,731	2.9	221,333	26.6
1964	250,851	26	340,154	36	29,014	3	331,650	35
1965	242,724	23	433,845	41.5	25,793	2.5	341,879	33
1966	458,836	30.5	559,229	36	69,797	4.5	448,261	29
1967	442,595	22.2	814,671	39.8	232,085	11	554,912	27
1968	576,832	19	1,290,924	43	294,606	10	834,213	28
1969	691,097	16	1,512,990	36	476,225	11	1,559,745	37
1970	796,554	13	2,536,758	44	563,239	10	1,839,572	33
1971	1,053,920	17	2,756,221	43	554,713	9	1,980,866	31
1972	1,660,510	19	3,562,387	40.5	832,469	9.5	2,715,740	31
1973	2,238,219	22	3,933,827	39	877,122	9	3,062,129	30
1974	2,839,978	39.2	59,457	0.8	1,431,016	19	3,040,120	41
1975	4,435,011	45.2	74,400	0.8	1,753,761	18	3,604,560	36
1976	4,417,838	41.3	78,339	0.7	2,011,573	19	4,194,771	39
1977	6,537,685	36	3,647,400	20	2,920,004	16	5,101,779	28
1978	7,684,107	29	2,828,890	11	5,005,227	20	10,222,812	40
1979	8,093,972	27.8	4,628,439	15.9	14,770,421	16.4	11,585,631	39.9

출처: 문화공보부, 1979: 418-419.

표 16 문예중흥 5개년 계획에 따른 재원별 투자실적

(단위: 100만원, %)

재원별	계획	실적	목표대비 실적
정부예산	18,052.5	31,723.7	176
일반회계	5,723.5	22,580.4	395
문화재특별회계	7,603.3	4,150.4	55
경제개발특별회계	4,725.9	4,992.9	106
민간자본	9,551.7	10,677.6	112
문화진흥기금	4,967.6	7,291.4	147
영화진흥기금	4,434.1	3,213.7	72
출판금고	150.0	172.5	115
총계	27,604.2	42,401.3	154

출처: 제1차 문예중흥5개년계획평가(1978)

(3) 적극적 활용기의 사회적 환경

이 시기는 경제적 성장에 비해 민주주의가 발전하지 못하고 정치적으로 억압된 시기였다. 이에 대한 반작용으로 사회적으로 민주화에 대한 요구가 높았고 여러 가지 갈등의 잠재요소를 가지고 있었다. 특히 지역, 세대, 계층 간 갈등의 싹이 트기 시작한 시기로 볼 수 있다.

경제는 중화학공업과 수출위주의 산업구조로 인해 박정희정권에서는 급격한 경제성장을 이루었다. 경제개발계획은 단기간에 경제적 성과를 이루어내는 데는 효과적이었다. 그러나 1970년을 기점으로 무역수지 악화, 실업률 증가 등 경제불황에 부딪혔으며 이는 문화에 대한 투자의 유인을 저하시켰다. 박정희정권 전체적으로 볼 때는 자유당정권에 비해 문화정책에 대한 투자는 상대적으로 늘었음에도 불구하고 대외의존도가 높은 취약한 경제구조 인해 복지나 문화분야에 충분한 투자가 이루어지지 않는 못했다고 볼 수 있다.

그러나 급격한 경제성장은 이루었음에도 불구하고 이에 걸맞은 문화적 성숙은 이루지 못했다. 이는 권위주의 정부에 의한 일방적 경제성장 정책으로 의식수준의 성장이 동반되지 못했기 때문이다.

(4) 소극적 활용기의 사회적 환경

이 시기의 사회적 환경은 유신헌법의 제정으로 인해 사회전체가 건전한 비판이 억압받는 분위기가 형성되었고 사회적 갈등이 심해졌다. 국민총화라는 명목으로 다양한 목소리를 억압했기에 문화적으로도 다양성을 인정받기 힘들었다.

경제적으로는 이전 시기에 비해 발전을 이루었지만 반면 아직 문화적 풍요를 누릴만한 환경은 조성되지 못했다. 한편, 1973년에 일어난 제1차 석유파동으로 경제위기상황이 조성됨으로써 중화학공업 등 2차산업에 의존하던 우리 경제는 불황이 시작되었다. 특히 새마을운동의 추진으로 경제적 부를 다시 국토개발에 투자하고자 했을 뿐 문화사업에 대한 투자는 오히려 뒷전으로 밀렸을 뿐만 아니라 문화예술도 정권에 호의적이지 않다고 판단하면 정치적으로 탄압하기도 했다.

1960년대 박정희정부는 정권의 정당성을 홍보하기 위해 다양한 홍보수단을 동원했다. 이는 미디어의 발전으로 이어졌는데 1960년대에는 정

부 차원에서 TV보급을 추진하였고 전국 영화관에서도 뉴스를 상영하였다. 라디오는 1972년에는 430만대로 인구 1,000명당 128.34대에 이르렀으며 신문보급 또한 1961년에는 97만부에서 1973년에는 238만부로 늘어났다(문화공보부 홍보조사연구소, 1973). 이러한 미디어의 발전은 전통적인 정책의 홍보수단인 직접 접촉에 의한 구두홍보의 필요성을 저하시켰다.

2) 조직에 대한 역할기대의 형성

(1) 조직에 대한 지지의 변화

혁명정부에 이은 제3공화국과 제4공화국에 이르는 박정희 정부 기간 동안 지방문화원 조직은 부침의 폭이 컸다. 무엇보다도 미국공보원이 지방문화원의 운영에서 손을 뗔으로써 독자적인 생존을 모색할 필요가 생겼다. 이때 등장한 혁명정부는 지방문화원 조직의 활용가능성을 높게 평가했다. 이승만 정권에서는 전국적인 운영실태조차 파악하지 않고 있었지만 혁명정부와 제3공화국 초기 정부에게는 반공운동과 정부의 공보수단으로서 지방문화원의 가치를 높이 평가받을 수 있었다. 그 이유는 무엇보다도 당시의 기술적 환경과 관련이 깊다. 1960년대 이전 방송국은 1954년에 개국한 민간방송인 기독교방송(CBS) 단일방송국이었으며 라디오보급상황은 전국적으로 42만대였는데 이는 인구 1,000명당 16.82대에 불과했다(내무부 통계국, 1960). 이에 쿠데타로 정권을 장악하면서 선거를 준비하던 혁명정부는 효과적인 공보수단을 필요로 했는데 지방문화원은 미국공보원이 제공한 영상장비, 방송장비 및 집회시설을 갖추고 있었기 때문에 유용한 공보수단이 될 수 있었다⁶¹⁾. 특히 정부는 직

61) 군사정부의 입장에서 지방문화원은 매력적인 홍보매개체였기 때문에 전국적 실태를 파악하고 연합회의 출범을 지원하였다.

“그 즈음(1960년대 초반)은 군사정부가 문화원에 차츰 눈을 돌리기 시작한

접 민족기록영화를 제작하여 지방문화원을 통해 순회상영을 실시하였는데 주요 내용은 대통령의 영도력, 경제발전의 선전, 민족중흥의 의지표현, 호국선현의 업적을 기리는 것 등이었다(오명석, 1998).

그러나 1972년부터 시작된 제4공화국 기간 동안 지방문화원은 정부에게 그다지 매력적인 공보수단이 되지 못했다. 신문과 라디오보급이 급속도로 확대되었고 1972년에 새마을운동중앙협의회가 설치되면서 전국 마을단위(동, 리)까지 효율적으로 정부시책을 전달할 수 있는 조직체계가 갖추어졌다.

이 기간 동안 박정희정부는 공보예산을 줄이고 문화예술 예산을 상대적으로 늘렸다. 그럼에도 불구하고 지방문화원에 대한 지원이 공보예산의 감소와 더불어 줄어들었다는 점은 지방문화원이 실질적으로 문화활동보다는 공보수단으로서 정부로부터의 활용가치를 인정받았음을 유추하게 한다.

시기였어요. 당시 5.16 후 생긴 정부 입장에서는 문화원이 유용가치가 있겠다고 판단한 것이죠. 그래서 지역의 홍보센터 역할로 문화원을 활용하기 시작하면서 문화원에 대한 지원도 예전과는 조금 달라지기 시작했죠.”

- 정희경, 문화와 사람을 사랑한 사업가 김승제 중 “박노을 온양문화원 초대원장 인터뷰”

표 17 전국문화원연합회 및 지방문화원에 대한 정부보조실적

단위: 원

연도	연합회에 대한 보조	문화원에 대한 보조	문화원수 (연합회 가입기준)	지급방법
1962	1,853,457	2,141,843	78	연합회 경유
1963	1,986,600	1,404,000	78	"
1964	1,300,000	1,400,000	100	"
1965	1,700,000	3,300,000	94	"
1966	3,527,000	3,473,000	103	"
1967	3,547,000	3,452,800	112	"
1968	5,277,500	3,272,500	115	"
1969	3,093,000	1,190,600	118	도 경유 시군에서 지급
1970	2,094,000	7,290,000	123	"
1971	1,800,800	14,760,000	128	"
1972	1,600,000		132	"
1973	1,090,000		132	"
1974	5,050,000	18,950,000	132	연합회 경유 (문예진흥기금)
1976	국비	1,700,000	134	연합회 경유
	문예진흥기금	2,800,000		

출처: 한국문화원연합회, 1974: 101., 동아일보 1976년 3월 11일 기사 “올해 문예진흥기금 13억원의 명세” 재구성.

1972년에 지방문화원에 대한 국비지원은 전면 중단되었다. 이는 1976년에 지방문화원에 대한 정부지원이 다시 부활할 때까지 계속되는데 지방문화원 운영이 어려워지자 1974년부터는 국비가 아닌 문예진흥기금을 한국문화예술진흥원의 지방조직이 없다는 명분으로 연합회를 경유하여 지급되게 된다. 이로써 지방문화원들이 한국문화예술진흥원의 하위조직으로 편입되지 않았으면서도 활동은 한국문화예술진흥원의 영향력 하에 놓이게 된다(동아일보, 1974.9.18.)⁶²⁾.

한편, 1976년에 정부지원이 부활되었음에도 불구하고 전체 문화원에 대해 2천만원 지원하는 것에 그쳐 실질적으로 문화원연합회에서 사용하는 금액을 제외하면 1개 문화원당 연간 약 10만원만을 보조하는 데 그쳤다. 이에 지방출신 국회의원을 중심으로 문화원에 대한 지원을 늘려보려는 시도가 여러 차례 있었지만 주무부처인 문화공보부가 오히려 예산확대에 비판적이고 소극적인 행태를 보였다. 당시 문화공보위원회 회의록을 보면 문화공보부에서는 예산을 줄이려 하고 국회가 오히려 늘리려 하고 있다. 한편, 중앙정부의 지원이 중단되자 지방자치단체도 지원을 줄이기 시작했다.

62) 지방문화원을 직접 지원하던 정부가 지원을 중단하자 상당수의 지방문화원은 재정난에 빠지게 된다. 지방문화원에 대해 기대할 역할이 없어진 정부를 대신해 신생조직인 한국문화예술진흥원이 지방문화원의 전국 조직망을 흡수하려 한다.

“지방유지들에 의해 명맥을 이어오던 전국시군문화원이 자체 내의 재정비와 정부의 적극적인 움직임을 받아 지방문화발전의 중추기관으로 활발한 움직임을 펴기 시작했다.<중략> 문공부는 문예진흥사업을 맡은 문화예술진흥원의 지방조직이 없어 지방문화창달이 소외되고 있는 점을 감안, 문예진흥기금에서 금년에 2천4백만원을 보조하기로 하고 지방문화진흥의 구심체적 역할을 맡기기로 한 것이다. 재정난으로 고전하던 전국문화원연합회는 이로써 새로운 활력을 얻어 14,15일에는 서울 아카데미 하우스에서 창설 28년 만에 처음으로 지방문화원장회의를 열고 재출발을 위한 새로운 방향을 모색했다.

- 1974년 9월 18일 동아일보 기사 “시군문화원 재출발 모색...자체재정비·문예진흥기금 얻어”

최세향위원 <전략> 현재까지는 지방행정당국이 조금씩 협의를 합니다마는 그것은 시군에 따라서 시장이나 군수, 지방에 따라서 지원을 많이 하는 데도 있고 적게 하는 데도 있고 앞으로 지방문화원의 활동에 대해서 문공부가 좀 더 연구를 해가지고 지방의 지원을 많이 주고 적게 주는 데를 좀 더 연구를 해가지고 중에서 예산을 많이 할애를 하고 또 지방은 지방대로 중앙에서 열의를 보이면 지방도 열의를 보일 수 있습니다.

문화공보부장관 김성진 <전략> 여러 위원님께서 다시 의견을 제시하시가지고 결국은 문화원에 대한 지원이 다시 제기가 되었습니다. 그래서 저희들도 이 문화원에 대해서는 홍보효과상 상당히 높은 효과를 거둘 수 있기 때문에 문화원을 좀 더 적극적으로 지원하고 활용해야 되겠다고 생각하고 있습니다. 그래서 금년초에 문화원에 대한 실태조사를 했습니다. 조사한 결과 결국은 아주 훌륭히 활동을 하고 있는 데도 있습니다마는 그렇지 못하고 유명무실한 상태에 그대로 있는 데도 있고 해서 이것은 일용 정리를 해가지고 정상적으로 활동하고 있는 문화원에 대해서는 적극적으로 지원을 하고 유명무실한 상태에 있는 데는 일괄적으로 지원을 해주는 식의 지원방식을 지양하는 것이 좋겠다고 판단해서 취사선택을 해서 이것을 해 나가려고 생각하고 있습니다. <후략>

- 1976년 11월 5일 문교공보위원회 제96회 제13차 회의록

(2) 반공활동에 대한 역할기대의 형성(1963-1971년)

1960년대 정부가 지방문화원을 지원하면서 요구한 주된 역할은 반공 이데올로기의 전파였다. 전국 지방문화원의 사업지표에는 각종 연단 행사 개최, 반공포스터 표어전시회, 반공영화 상영, 반공관 설치 지원, 군경위문활동 전개, 민방공훈련 적극 참여 제도, 국기, 국가 및 국가원수에 대한 예의 제도 등이 포함되어 있었다.

표 18 사업지침에 반공관련지침을 직접 명시한 지방문화원

문화원	반공관련 활동내역
인천	반공포스터 표어전시회, 반공영화 상영, 반공관 설치운영 등
안성	반공교양사업추진
용인	승공사상 계몽
청주	반공사상 및 승공이념의 확립을 계도
충주	반공사상 고취 및 승공사상 확립
옥천	승공교육 및 계몽활동
보은	반공사상의 고취
공주	반공사상 및 승공이념 확립을 계도
대전	반공교육
당진	반공계몽활동 전개
천안	반공 및 승공정신 양양 및 주지
성환	대적심리전략 활동과 반공홍보 활동
서산	승공통일자세의 확립
금산	반공사상 계몽
옥구	승공이념의 고취
무주	반공정신의 정립과 생활화 운동의 홍보
고흥	승공이념 고취운동의 전개
광양	반공 및 승공이념의 고취
영덕	반공의식 및 승공이념의 고취
봉화	반공사상 및 이념의 공고화를 계도
청도	반공사상의 고취
금릉	승공이념의 고취
함양	공산주의의 허위선전을 봉쇄하고 반공태세 강화

출처: 한국의문화원, 1974

주) 사업지침에 직접적으로 반공 또는 승공을 언급한 경우만 정리

대부분의 지방문화원들은 사업지표와 운영방침을 제시하고 있는데 현대적 의미의 문화활동보다는 공보활동과 관련된 내용이 더 중요하고 더 많이 제시되고 있다. 심지어 영사활동이 주요 제1사업지표로 제시되었다 하더라도 구체적인 내용을 보면 정부시책과 업적, 새마을사업과 업적, 승공사상 계몽, 국내외 문화소개(용인문화원)의 세부 운영방침이 제시되었고, 씨클활동도 부녀회, 새마을운동 관련 조직 등 공보관련 씨클조직을 지원하기도 했다. 또한 사업지침에 직접적으로 반공을 언급하지 않았더라도 강연, 정부시책 홍보, 자유우방과의 교류 등의 사업시책의 세부사업별로 반공관련 활동을 실시하였다. 구체적으로는 반공포스터 및 사진전시회, 반공계몽강연, 반공응변대회 등을 들 수 있다.

(3) 국토개발사업 홍보에 대한 약한 기대(1972-1980)

상당수의 지방문화원들은 제1사업지표를 지방문화원이 가진 기능을 홍보에 동원, 정부·자치단체의 시책과 업적의 홍보로 규정할 만큼 정부의 시책홍보에 적극적 역할을 수행하였다. 제1사업지표로 규정되어 있지 않더라도 전국의 모든 지방문화원이 위의 사업들은 중요하게 취급했다.

그동안은 실질적으로 지방문화원이 지방자치단체 시책홍보 등의 지방사무 공보활동은 내무부의 통제를 받고 새마을운동 등 정부시책의 홍보, 반공운동 등 중앙정부 공보활동은 공보부의 통제를 받는 등 지방문화원은 문화정책의 담당부처 중 하나인 문교부와 어떠한 관계도 갖지 못했다⁶³⁾. 실제로 이 시기 국회의원회의록에서 지방문화원과 관련한 발언들

63) 1967년 정부조직법까지 문교부는 문화·예술에 관한 사무를 담당하였으나 1968년 이후 문화공보부로 이관하게 된다. 문교부장관은 교육·과학·체육·출판·저작권 기타 문화·예술에 관한 사무를 장리한다(1967년 정부조직법 제29조). 문화공보부장관은 문화·예술, 국내외의 여론조사, 언론·선전 및 보도와 방송에 관한 사무를 장리한다(1968년 정부조직법 제36조).

중 문교부에 대해 질의응답한 경우는 전혀 없을 뿐만 아니라 문교부로부터의 어떠한 지원도 받지 않았다.

전국의 모든 지방문화원은 새마을운동의 전파기관으로서의 역할을 수행했다. 그러나 정부가 지방문화원을 새마을운동 홍보기관으로 적극적으로 활용하고자 하지는 않았다. 정부는 보다 효율적인 홍보를 위해 내무부장관을 위원장으로 하는 새마을운동중앙협의회를 직접 설치·운영하였다.

정부는 지방문화원을 새마을운동조직의 활동과 연계시킴으로써 지방문화원이 새마을운동의 홍보에 참여할 수 있도록 유도했다(정호순, 2007). 새마을운동조직과 한국문화원연합회가 1974년에 발간한 「한국의 문화원」에 의하면 지방문화원의 기본사업 중 국가·지방자치단체의 시책 홍보는 향토문화의 계몽과 보급에 이은 두 번째 사업임에도 불구하고 실질적인 활동상황 중 가장 먼저 언급된 것은 새마을사업이다. 지방문화원 새마을사업의 구체적인 활동내용으로는 새마을사업 캠페인(계몽강연, 슬라이드, 영화, 모범사업장 소개·전시·표창), 새마을 지도요원 세미나 훈련, 새마을 각종 씨클 조직·지도, 새마을 가내수공업 소개·지도 등이다.

3) 조직의 전략

(1) 집합적 대응(1962-1971년)

정부의 권장에 힘입어 1962년 당시 전국의 78개 사설문화원의 원장들이 한국문화원연합회 창립총회를 개최하였으며 정관을 제정하였다⁶⁴).

64) 실제로 이 시기까지 전국에 존재하던 지방문화원은 이보다 더 많은 것으로 파악된다. 영세하게 운영하던 지방문화원이나 자치단체에 의해 복지 등 다른 기능을 함께 수행하던 일부 지방문화원(복지관, 공민관 등)들은 연합회의 창립 당시 가입하지 않은 것으로 판단된다.

문화원연합회가 설립된 1962년부터 1971년까지 지방문화원의 활동은 정부의 적극적인 지원에 힘입어 활발했다. 또한 한국문화원연합회에 가입한 문화원의 수도 급격히 늘어 1971년에는 128개에 이르렀다.

개별 지방문화원들은 지역에 기반을 둔 소규모 조직으로 정치적으로는 지역적 한계를 벗어나기 힘들었다. 지방자치제의 실시 이후 지방문화원과 지방자치단체의 관계는 협력 또는 갈등관계를 보이고 있지만 그 이전까지만 하더라도 지방문화원에 대해 중앙정부가 관리감독을 했던 만큼 결집된 힘이 필요했다. 이에 1962년에 출범한 전국문화원연합회(현재는 한국문화원연합회)는 전국에서 개별적으로 활동하던 지방문화원들의 구심점 역할을 하며 정치적 영향력을 행사하고자 했다.

전국문화원연합회가 설립되기 이전까지만 하더라도 계몽운동을 위한 지역중심의 조직설립운동이 주를 이루었지만 연합회 설립 이후에는 연합회 차원에서 전국 모든 시군에 대한 조직설립운동을 전개했다. 문화원연합회 차원의 가장 두드러진 활동은 지방문화사업조성법의 제정을 추진한 것이다. 1963년 12월에 지방문화원연합회는 지방문화사업조성법의 제정추진을 결의하였고 이 법안은 이듬해인 1964년 6월에 국회에 회부되었으며 1965년 6월에 공포되기에 이른다. 지방문화사업조성법의 제정으로 전국적 지방문화원 설치운동이 일어났다. 실제로 1959년부터 주춤하던 지방문화원 설립운동은 1962년에 전국문화원 연합회가 설립되고 지방문화사업법이 제정되면서 1960년대에는 다시 전국적으로 확대되기 시작한다⁶⁵⁾.

(2) 학습을 통한 생존전략구축(1972-1980년)

정권으로부터 그 활용가치를 높게 인정받았던 전기에 비해 1972년 이

65) 1957년에는 14개, 1958년에는 10개가 설립된 이후, 1960년에는 3개, 1961년에는 4개가 설립되었으나 1962년에는 10개 1963년에는 8개, 1964년에는 6개 1965년에는 11개로 다시 그 수가 늘어났다.

후에 지방문화원은 오히려 활용가치가 퇴보하고 큰 홀대를 받았다. 지방문화원에 대한 지원이 줄어든 1970년대에 이르러서는 지방문화원의 설립운동이 주춤해졌으며 심지어 일부 문화원은 폐쇄되기까지 했다. 이는 당시의 지방문화원 조직군 포화도를 고려하더라도 갑작스러운 변화라고 볼 수 있다. 실제로 정부는 1969년까지 지방문화원의 설립을 지원하다가 1970년대 들어 갑자기 중단하였다. 이에 개별 지방문화원은 정권을 상대하기에 역량이 부족해 개별 조직별 생존전략을 채택하기 어려웠다. 반면 조직군 차원에서 이전 시기의 경험을 바탕으로 한 조직학습이 이루어졌는데 주로 연합회가 학습의 장이 되었다. 집합적 의사결정을 통해 정치적 압력을 행사하려는 노력 또한 존재했다.

1971년 말에 실시된 감사원 감사결과에 따라 1972년부터 전국 지방문화원에 대한 정부보조금은 전면 중단되었다. 이와 동시에 지방정부도 지원을 축소하여 조직의 위상은 물론 운영에 큰 타격을 받았다. 또한 정부지원이 중단됨에 따라 일부 지방문화원은 운영을 중단하기도 했으며 1976년에 정부는 부실문화원에 대한 법인 취소조치를 단행하기도 했다⁶⁶⁾. 1977년에는 문화공보부가 전국문화원연합회에 대한 운영자금지원을 중단했으며 전국의 지방문화원중 일부는 실질적으로 운영을 중단하기에 이르렀다.

1960년대에 연합회는 회원조직간 친목단체나 일부 정보교류를 위한 집합적 결사체였던 반면, 1970년대에는 실질적인 연합회 차원의 활동을 시작한다. 이는 정부의 지원이 중단되고 지방자치단체마저 지원을 축소하였기 때문에 그들의 활동에 대한 홍보가 중요해졌다고 판단했으며 조직의 활동내용을 소개하는 책자 등을 발행했다. 특히 1974년에는 「한

66) 1976년 9개의 부실문화원으로 지정된 9개의 지방문화원이 문화공보부로부터 법인허가 취소되어 폐쇄되었다. 당시 법인허가 취소를 받은 지방문화원은 양평문화원, 철원문화원, 부안문화원, 장수문화원, 진안문화원, 대구문화원, 울진문화원, 충무문화원, 창원문화원이다(대한민국관보 제 7357호, 1976년 5월 28일: 47).

국의 문화원」(1974)을 편찬하여 조직의 재정비와 재도약을 준비했다. 아울러 외부에 대한 영향력을 높이하고자 1977년에는 그동안 내부에서 선거로만 선출하던 연합회장을 외부인사를 영입할 수 있도록 정관을 개정하였다. 이에 따라 문화원장 출신이 아닌 역사학자이자 시인인 이은상을 회장으로 추대하여 위상의 제고를 도모하였다. 그러나 여전히 지방문화원은 정치적·사회적 역할에 대한 새로운 요구가 있을 때까지 명맥만 유지하게 된다.

한편으로 전국의 지방문화원은 정부의 공보업무 요청이 줄어들고 문예진흥기금으로 운영비의 상당액을 충당한 만큼 조직의 역량을 지방문화 창달이라는 조직의 공식적인 사명에 적합한 활동에 사용할 수 있었다. 이 시기 일부 지방문화원은 연구서적이나 정기간행물 등을 발간하였다⁶⁷⁾. 이는 이전까지의 지방문화원의 역할과는 다른 역할로 1974년 이전에는 개별문화원이 향토사나 문화와 관련한 연구서적이나 정기간행물을 출간한 경우가 없었다.

조직의 생존을 위한 다양한 노력의 결과 1960년대에 비해 정부에 대한 압박의 강도는 강해졌으나 그 성과는 성공적이었다고 판단하기 힘들다. 1970년대 들어 정부의 지원이 축소되자 지방문화원은 정치권을 통해 국고지원이 필요하다는 요구를 하게 되고 일부 지방출신 공보위원회 소속 위원들을 중심으로 간헐적으로 지방문화원 지원에 대한 필요성이 제기되기도 했다.

67) 예를 들면, 청주문화원은 충청북도지(1975)를, 순천문화원은 순천승주향토지(1975)를, 울산문화원은 울산문화재(1979)를, 고령문화원은 송암선생실기(1978), 등 연구서적을, 장성문화원은 향토문화라는 정기간행물을 발간한 바 있다.

표 19 1962-1980년의 국회에서의 지방문화원 관련 발언

연도	발언자	발언취지
1965	최영두	지방문화원에 대해 지방자치단체가 보조하기 때문에 국고보조의 필요성은 없음
	이병옥	지방문화원에 대한 지원은 연합회가 아닌 시군을 통해서 지원하는 것이 바람직
1970	육인수	지방문화원 미설치 지역 신축예산 편성 요구
	정상구	개별 지방문화원에 대한 지원액은 적은 반면 문화원연합회에 대한 지원이 과도함
	박노준	문화원에 대한 지원을 확대해야 함
	정상구	문화원을 중심으로 귀순병을 보내 반공교육을 하는 것은 바람직하지 않음
1971	최병길	지방문화원에 대한 보조를 확대할 필요가 있음 지방문화원장 선임에 정부가 개입하는 것은 바람직하지 않음
1973	이숙중	지방문화원 운영비 국고지원 확대 필요
1975	이숙중	지방문화원 운영비 국고지원 확대 필요
1976	양정규	지방문화원의 등급을 구분한 근거해명 요구
	최세향	최근 들어 지방문화원에 대한 지원을 줄였는데 지원확대 필요
1977	김명희	지방문화원 지원확대 필요
1979	정휘동	지방문화원의 지원대책 요구

국회의사록 발언을 분석해 볼 때, 발언건수에서 1970년대 들어 지방문화원의 재정지원과 관련하여 발언이 월등히 많아졌다는 것을 알 수 있다. 또한 내용 면에서 1965년에는 지원축소나 지원방식의 변화를 요

구했던 반면, 1970년대 들어서는 지방문화원에 대한 지원을 촉구하는 내용들이 주를 이루고 있다.

해방 이후 1960년대까지 지방문화원의 설립자들은 지역의 유지, 고등 교육을 경험한 지역의 엘리트들이 많았던 반면, 지방자치제 및 지방문화원진흥법 시행 이후 지방문화원의 초기 자발적 설립자들은 의료계 종사자가 비교적 많은데 그 이유는 다른 직종에 비해 풍족한 경제적 배경을 지녔으며 시간을 유연하게 활용할 수 있었기 때문이다. 이들은 또한 각 지역에서는 엘리트들로서 문화사업에 관심이 비교적 많았다⁶⁸⁾.

박정희정권의 등장이라는 새로운 환경은 지방문화원에 대한 새로운 역할기대를 생성시켰고 지방문화원들은 집합적 전략을 성공적으로 구축했다고 평가할 수 있다. 가장 대표적인 성과는 지방문화사업조성법으로 지방문화원이 법적 위상을 가질 수 있게 되었고 지방문화원연합회가 출범함으로써 집합적 요구의 표출이 가능해졌다는 점이다. 이러한 위상변화로 인해 국회의원들을 통해 조직군 전체의 요구를 반영하기도 하였으나 유신 이후에는 정부에게 그 효용가치가 떨어져 한계가 있었다고 볼 수 있다.

4) 조직확산

(1) 조직확산의 형태

68) 지방문화원의 초기 설립자들은 각 지역의 엘리트군에 속하는 의료인들의 비율이 높다. 지방문화원 설립 및 원장을 역임했던 K씨는 그 이유에 대해 다음과 같이 설명한다.

질문 전국의 지방문화원 설립자들의 프로필을 보다보니까 문화예술인들보다는 예전부터 의사, 치과의사, 한의사 등 의료인들이나 지역의 운수회사 사장님들과 같은 기업가들이 많으시던데 특별한 이유가 있습니까?

A문화원 설립자 K씨 당연히 돈이 많이 들어가는데 의사들이 아무래도 돈도 많고 시간도 좀 여유도 있고 그러니까 많이 했죠.

- A지방문화원 설립자 K씨 인터뷰 중

지방문화원에 대한 정부의 태도가 달라진 두 개의 시기를 기준으로 지방문화원 조직의 확산경향도 크게 달라지게 된다. 1963년부터 1970년까지는 전국적으로 매년 4개에서 11개까지 지방문화원이 설치되었던 반면, 1971년에 3개, 1972년과 1974년, 1978년에는 1개, 1976년에는 1개의 신규설립과 2개의 재설립이 전부였으며 1976년에는 기존의 문화원이 폐쇄되기까지 한다.

구체적으로 1963년에는 경기도 이천(사설), 충청북도 충주(사설), 천안(성환문화원, 사설), 전라북도 고창(사설), 경상북도 영덕(사설), 경상남도 삼천포(사설)이 설립되었다. 1964년에는 경기도 화성(사설), 강원도 횡성(사설), 평창(사설), 경상북도 금릉(사설), 경상남도 울산(사설)에 설립되었다. 1965년에는 전라남도 해남(사설), 경기도 부천(사설), 강원도 속초(사설), 전라북도 전주(사설), 진안(사설), 부안(사설), 전라남도 광산(사설), 강진(사설), 해남(사설), 경상남도 창원, 남해, 하동, 함천에 지방문화원이 설립되었다. 1966년에는 강원도 양구, 전라북도 옥구, 경상북도 울릉, 경상남도 함안에 지방문화원이 설립되었다. 1967년에는 경기도 파주, 충청북도 옥천, 전라북도 김제, 전라북도 무주, 전라남도 보성, 경상북도 월성, 경상북도 문경, 경상북도 청도에 지방문화원이 설치되었다. 1968년에는 경기도 여주, 충청남도 금산, 경상북도 영천, 영양, 성주, 칠곡에 지방문화원이 설치되었다. 1969년에는 경기도 양평, 강원도 철원, 화천, 전라북도 장수, 전라남도 화순, 장흥, 무안에 지방문화원이 설치되었다. 1970년에는 경기도 안양, 충청북도 단양, 전라남도 영광, 경상북도 영일, 경상북도 대구에 지방문화원이 설치되었다. 1971년에는 강원도 양양, 경상북도 영주, 예천에 지방문화원이 설치되었다. 1972년에는 전라북도 완주에, 1974년에는 경상북도 고령에, 1976년에는 강원도 홍천, 철원(재설립), 경상북도 울진(재설립)에, 1978년에는 경상북도 선산에 지방문화원이 설치되었다. 이 시기에 설립된 지방문화원은 지역적으로 고른 분포를 보인다. 이는 1960년대 정책홍보를 목적으로 정부

가 설립을 주도하였기 때문이라고 볼 수 있다.

1975년에는 정부지원이 중단되자 이미 일부 문화원은 활동을 중단하였고 운영자가 사망함에 따라 자연스럽게 폐쇄된 경우도 있었다⁶⁹⁾. 1976년에는 부실문화원에 대해 대대적인 퇴출조치를 시행하였고 1970년대 후반에는 지방문화원의 등급을 3등급으로 분류하여 중앙정부의 지원액을 차등 지원하였다.

양정규위원 그리고 전국에 있는 문화원은 A급, B급, C급으로 구분을 했는데 본인이 알기로는 과거에는 없었던 일인데 A급, B급, C급의 기준을 어디다 두어서 선정을 했고 또 기준에 따라서 지원금액이 달라질텐데 이것을 말씀해 주시고...

문화공보부장관 김성진 그 다음에 문화원의 등급을 어떠한 기준으로 3등급을 했느냐 하는 양정규위원님의 질의가 계셨는데 첫째, 지금까지 지방문화원이 많이 있었습니다마는 ...〈중략〉 이러한 것들을 전부 감안해서 현재 있는 우리나라의 지방문화원을 3등급으로 나누어가지고 그래서 시설도 갖추어져 있고 또한 구성인원도 정확하고 착실하고 또한 지금까지 활동해 온 실적이 있는 데는 A급으로 정해가지고 지원을 하고 또한 실적이 없었지마는 앞으로 충분한 실적이 올라갈 수 있을 것이라고 예상되는데 대해서는 또한 지원한다고 하는 이러한 원칙에서 지방문화원을 3등급으로 나누었던 것입니다.

- 1976년 9월 29일 문교공보위원회 제96회 제3차 회의록

1970년대에 이르러 전국 시군에 설치된 지방문화원의 포화도가 높아졌다고 하더라도 여전히 미설치 지역이 남아있는 상황을 감안하면 조직확산 속도의 저하는 현저하다고 볼 수 있다. 이러한 현상은 조직에 대한 지원을 줄이기 시작한 1972년 이후 두드러진 현상으로 조직에 대한

69) 경기도 양평문화원은 1969년부터 이미 활동실적이 전무하였으며 1976년에 9개 지방문화원 폐쇄조치에 따라 법인취소절차를 거쳤고 전라북도 무주문화원은 1967년에 김정공에 의해 설립되어 운영되었으나 1970년대 정부와 지방자치단체의 지원이 중단되자 규모를 줄여 활동하던 중 1976년경 설립자가 여관에서 고독사하여 지방문화원이 실질적으로 운영을 중단하게 되었다.

지원과 확산 속도의 차이를 추정할 수 있다. 한편 1963년 이후 설립된 지방문화원들은 대부분 지역의 민간인 단체 또는 정치인, 개인들이 정부의 지원을 받아 설립한 경우가 대부분이다.

표 20 1963-1980년까지의 신설조직 수

연도	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80
설립 조직수	6	5	12	4	8	6	7	5	3	1	0	1	0	1	0	1	0	0
재설립								1	1					2				

(2) 조직확산의 맥락과 특징

1962년 이전까지의 지방문화원 조직군 형성과정이 불완전한 형태이기는 하지만 초기 시민사회의 형성과정이었다면, 1963년 이후는 오히려 퇴보했다고 볼 수 있다. 이는 정치권력이 깊숙이 개입하면서 시민사회의 자유로운 성장을 억제하고 오히려 관변화하는 결과를 초래했기 때문이다. 결국 조직의 생멸을 강력한 외부환경이 결정했기 때문에 개별 조직 차원의 전략적 대응이 불가능했다.

이는 다른 조직들도 마찬가지이다. 이 시기 태동한 자유총연맹과 같은 조직도 민간조직임에도 불구하고 시민사회를 대표한다기보다는 대표적인 관변단체의 역할을 수행했다. 지방문화원도 정부가 요구하는 반공운동, 새마을운동 홍보 등의 역할을 수행했다. 그럼에도 불구하고 새마을운동이 1972년에 창설된 새마을운동중앙회를 중심으로 운영 및 홍보되자 지방문화원은 주도적 위치 또는 안정적 위상을 확보할 수 없어 조직에 위기를 맞았다.

3. 지방문화원의 새로운 필요성: 1981-1993

1) 거시적 환경

(1) 전두환정권의 정치적 환경과 문화정책

전두환정권은 박정희정권과 마찬가지로 군사혁명에 의해 집권한 군부정권은 정권의 정당성 홍보를 위한 기반이 필요했다. 그러나 박정희정권과 다른 점은 전두환정권은 문화예술 분야를 직접적인 공보수단으로 활용하기보다는 문화를 진흥함으로써 정책적 성과를 거두고자 했다는 점이다.

전두환정권에서는 각종 문화진흥정책을 수립하고 집행하였으며 예술가의 양성과 문화시설의 확보 등에도 관심을 기울였다. 특히 이전 정부와는 달리 문화를 산업으로 인식하고 투자를 확대하였다.

공식적으로 헌법에 처음으로 문화국가 조항을 삽입함으로써 제5공화국은 문화의 법적 지위를 향상하였다(오양열, 1995: 55). 또한 정권의 출범과 동시에 민족주체성의 확립, 문화적 복지의 구현, 문화예술인의 예술성과 전문성 신장을 목표로 80년대에 새문화정책을 추진하였다(경향신문, 1981년 6월 23일자). 또한 경남, 충남, 강원, 제주, 경북 등에 종합문예회관 및 각종 지방문화시설을 건립 및 개·보수하였다. 1981년에는 민족문화의 계승과 대학생들의 국학에 대한 관심을 고취하려는 명분으로 관제적 문화행사인 국풍81 문화축제가 개최되었다⁷⁰⁾.

70) 국풍81은 1981년 5월 28일부터 6월 1일까지 여의도 광장에서 열린 대규모 축제로 주관기관은 KBS였다. 행사실적은 전국 194개 대학 244개 팀과 88개 일반팀 등 총 332팀이었으며 총 15,000여 명이 넘는 공연단이 총 659회의 공연을 벌였다. 연인원 1,000만 명이 축제에 참가한 것으로 집계되었으며 소요된 경비는 총 6억 5천만원이었다. 축제기간 동안 여의도 주변의 교통이 통제되었고 여의도에 한해 통행금지가 해제되었으며 치안유지를 위해 연인원 11,500명의 경찰이 투입되었다(동아일보, 1981년 6월 2일자).

1986년에는 제6차 경제사회발전 5개년계획을 발표하였는데 그 중 문화부문을 보면, 선진문화한국의 구현을 위해 문화적 주체성의 확립, 문화복지의 구현, 문화창조능력의 활성화, 문화의 국제화, 문화의 국가발전 동력화로 실질적으로 80년대 새문화정책이 제6차 경제사회발전 5개년계획 중 문화부문에 수렴되었다고 볼 수 있다. 제6차 경제사회발전 5개년 계획의 문화부문은 문예진흥원에 문화정책연구소, 덕수궁에 자주문화관, 독립기념관 부설 독립정신연구소, 국립과학기술사박물관, 목포에 신한해저유물전시관, 전주에 국립전주박물관 및 시도별 종합문화회관을 7개 늘리고 지방문화원을 30개 더 늘릴 것 등을 내용으로 하고 있다. 한편, 기업체 등에도 분류사박물관 등의 설립을 권장할 방침을 세우기도 했다.

1985년에는 문화발전 장기정책구상을 발표하였는데 그 내용을 보면 첫째, 문화의식과 가치관 정립, 둘째, 문화시설의 확충, 셋째, 문화민주와 복지이념의 구현, 넷째, 문화창조역량의 제고, 다섯째, 한국문화의 세계화 기반 조성 등이다⁷¹⁾.

국풍81, 각종 문화행사, 시설에 대한 투자위주, 오락성 문화산업지원

71) 문화발전 장기정책구상의 구체적인 내용은 다음과 같다(매일경제, 1985년 1월 31일자).

“첫째, (문화의식과 가치관 정립) 21세기 세계사를 주도할 역사의식과 국민정신의 함양을 위해 정신문화연구원, 학계, 문화예술계의 전문가로 공동연구반을 편성”

둘째, (문화시설) 역사주체의식, 과학의식 및 창조력 개발을 뒷받침하는 문화시설로 예술의 전당, 현대미술관을 완공하고 국립민속박물관, 왕실박물관, 한국인류문화사박물관, 자연사박물관, 과학박물관, 해양박물관 등 건립 추진

셋째, (문화적 민주와 복지이념 구현) 지역 간, 계층 간, 세대 간의 균형분배로 문화적 민주주의와 문화적 복지주의를 구현하기 위해 국민문화보급운동 전개

넷째, (문화창조력의 제고) 문화예술학교의 교육기능 강화와 전문문화예술인 양성, 자율창작 기반조성 등

다섯째, (한국문화세계기반조성) 86 아시안게임과 88 서울올림픽을 중합적인 문화제전이 되도록 노력”

의 문화정책 성격으로 볼 때, 전두환정권의 문화정책은 실질적인 문화예술진흥의 효과보다는 전시성, 일회성, 하드웨어적 행사 위주로 구성되었으며 이는 취약한 정권의 정당성을 감추려는 국민 관심 돌리기의 일환이었다(한양명·안태현, 2004).

지방문화의 진흥을 위해서 1984년부터 1988년까지 총 3백 7억 원을 지방문화진흥기금으로 투입하는 지방문화육성 5개년 계획을 추진하였다(경향신문, 1984년 2월 4일자). 이를 통해 지방문화육성기금을 마련하여 각 시도별로 10억 원에서 30억 원의 지방문화진흥사업기금을 자립시키고자 하였다.

한편 조직측면에서는 전두환정권 시절에는 중앙행정기관의 변화가 없이 문화공보부가 그대로 유지되었다. 반면, 문화공보부 산하의 다양한 문화예술기관⁷²⁾들이 설립되었고 이에 따라 문화예술관련 조직이 확대되었다.

72) 대표적으로 예술의전당, 국립현대미술관, 국립중앙박물관(이전) 등을 들 수 있으며 지방문화육성계획에 따라 지역별 대도시에 지방교향악단들이 설립되었다.

표 21 1981-1993년까지의 문화 및 공보정책 관련 환경변화

연도	법령 등	내용
1980	헌법 제9조	“국가는 전통문화의 계승발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다” - 헌법에 처음으로 문화국가 조항 삽입
1981	80년대 새문화정책 국풍81	민족주체성의 확립 문화적 복지의 구현 문화예술인의 예술성과 전문성 신장 5월 28일부터 6월 1일까지 민족문화의 계승과 대학생들의 국학에 대한 관심고취를 목표로 한 문화축제
1983	제6차 경제사회발전 5개년 계획 중 문화 부문	국민의 문화향수 기회확대 민족문화의 주체성 확립 세계속의 한국 / 문화위치 정립
1984	지방문화육성 5개년계획	지역문화기반시설 조성 - 지방문예회관 6곳 동시건립 지방연극제, 지방무용제 등 개최
1985	문화발전 장기정책 구상	문화의식과 가치관 정립 문화시설의 확충 문화민주와 복지이념의 구현 문화창조역량의 제고 한국문화세계기반 조성
1986	경제사회발전 5개년 계획 중 문화부문	민족 전통사상에 입각한 국민정신과 가치체계 구축
1986- 1987	문화예술기관 설립	예술의전당, 국립현대미술관 등 건립 각종 박물관, 지방문예회관 건립 추진
1990	문화부출범 문화발전 10개년 계획(1990-1999)	문화예술과 공보가 완전히 분리 국민의 문화향수권과 참여권 신장 삶의 질을 추구하는 문화복지의 실현
1993	문화체육부출범	문화와 체육청소년부를 통합

출처: 문화체육관광부 웹사이트(<http://www.mcst.go.kr>) / 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

(2) 노태우정권의 정치적 환경과 문화정책

노태우정권과 전두환정권은 정권교체가 이루어지지 않았기 때문에 정책적으로 상당 부분 연장선상에 있었지만 노태우정권은 선거에 의해 탄생했다는 차이점이 있다. 따라서 정권의 정당성을 홍보하기 위한 노력의 필요성은 거의 없었으나 노태우정권 역시 문화정책보다는 반공활동 등 공보정책을 문화정책보다 우선시했다.

노태우정부에서는 상대적으로 지방문화의 진흥을 위한 사업이나 정책에 관심이 적었다. 정부 전체예산 중 문화예산의 비중, 문화공보예산중 문화예산의 비중은 꾸준히 늘어났음에도 불구하고 주목할 만한 지방문화 진흥정책은 없었다. 이는 지방자치제 시행을 앞두고 문화부문의 상당 영역을 지방으로 이양하는 과정에 있었기 때문으로 분석된다.

위원장대리 함중환 지방문화원 육성지원 11억, 작년에는 16억이었는데 5억이 삭감이 되었는데 이제는 지방화시대다 지방자치제를 실시하니 어찌니 하는 판에 지방문화육성한다고 말로만 해놓고 이것을 이렇게 깎으면 어떻게 하자는 것입니까? 다른 데에서 보충하는 뭐가 있습니까?

문화공보부기획관리실장 허만일 현재는 명년도 공익자금 등 문예진흥기금을 상당히 할애가 되어서 지방문화에도 많은 도움이 되도록 노력하려고 합니다.

위원장대리 함중환 만만한 게 공익자금이라고 공익자금 줄 생각도 안하는데 자꾸 공익자금, 공익자금 하는데 이런 것은 우리 정부에서 이 예산은 기본적으로 따 놓아야지 지방문화원에 대한 것은...

문화공보부장관 최병렬 지금 아시다시피 세수 중에 상당 부분이 지방자치제에 대비해가지고 중앙정부로부터 지방정부로 넘어갔습니다. 그래서 이런 문화분야의 지원에 있어서도 종래 중앙정부 예산에서 처리하는 부분이 상당 부분 지방재정에서도 카바될 수도 있는 것으로 저희는 그렇게 보고 있습니다마는 그러나 어쨌든 간에 지금 지방자치시대를 맞아가지고 이런 분야에 중앙정부 예산 자체도 줄어드는 것이 결단코 바람직하지는 않습니다.

심의과정에서 여야 합의해서 증액조치해 주십시오

- 1989년 10월 31일 문교공보위원회 제147회 제6차 회의록

문화정책 측면에서 노태우정부는 문화부의 발족과 함께 국민의 문화향수권과 참여권을 신장하고 삶의 질을 추구하는 문화복지의 실현에 중점을 두고자 ‘문화발전 10개년 계획(1990-2000)’을 수립하였다<표 - 22>.

표 22 문화발전 10개년계획(1990-2000)

구분	시기	정책방향
1단계	1990-1991	새로운 문화정책 창출을 목표로 정책실현을 위한 조사연구 사업추진, 전산화 및 정보화 추진을 위한 자료수집 및 정보처리
2단계	1992-1996	문화복지 실현을 위한 실천 및 정착을 목표로 국민문화 향수능력 제고를 위한 적극적 문화정책 실천과 문화시장 개척 및 예술수요 개발
3단계	1997-2000	문화복지 실현을 목표로 고도정보산업시대의 문화 예술 영역확보와 문화복지 개념에 입각한 국민문화 향수 실현 문화발전 10개년 계획은 문화복지국가의 실현을 위한 복지, 화합·민족, 개방, 통일문화 5개 문화의 특을 구축하여 생활문화와 통일 문화를 강조

출처) 국가기록원(<http://www.archives.go.kr>)

문화발전 10개년 계획은 총 5가지의 기본방향을 설정하고 있는데 첫째, 마음의 풍요를 지향하는 ‘복지문화의 틀’로 문화적 환경과 여건을 조성하는 것이며, 둘째, 갈등구조를 푸는 ‘화합문화의 틀’은 문화창출을 통한 사회적 갈등 해소 및 참여의 폭 확대를 의미하며, 셋째, 환태평양 시대를 주도하는 ‘민족 문화의 틀’, 넷째, 후기산업시대에 적응하는 ‘개방문화의 틀’은 세계로 우리문화를 적극적으로 홍보하는

것이며 마지막으로 남·북한 협력시대를 준비하는 ‘통일문화의 틀’은 남북문화의 이질적 실태를 파악하는 것으로 한다. 또한 문화창조력 제고, 문화매개 기능의 확충과 국민의 문화향수 확대, 지방문화의 활성화, 국제문화교류 증진 등을 정책의 기조로 삼고 그에 따른 정책 수단을 제시하고 있다(국가기록원).

문화부문의 예산과 문화공보부문 중 문화비문의 비율은 꾸준히 증가하였다. 1981년부터 1993년까지의 문화 및 공보정책 관련 예산변동내역은 다음 <표 - 23>과 같다.

표 23 1981-1993년까지의 문화 및 공보정책 관련 예산변동

단위: 백만원, %

연도	정부세출 예산총계	문화공보 예산합계	공보부문 예산	문화부문 예산	문화공보 예산 중 문화부문 예산비율	정부세출 예산 중 문공부문 예산비율
1981	7,537,124	30,767	16,484	14,284	46.4	0.41
1982	9,595,561	40,287	21,777	18,510	45.9	0.42
1983	10,517,010	38,958	17,773	21,185	54.4	0.37
1984	10,966,710	42,705	14,522	28,183	66.0	0.39
1985	12,275,115	58,203	17,689	40,514	69.6	0.47
1986	13,815,338	70,026	20,695	49,331	70.4	0.51
1987	15,581,505	62,847	18,731	44,115	70.2	0.40
1988	17,541,940	71,633	22,498	49,135	68.6	0.41
1989	19,371,204	82,229	22,680	59,549	72.4	0.42
1990	23,025,433	101,070	23,533	77,536	76.7	0.44
1991	27,182,493	130,627	26,498	104,128	79.7	0.48
1992	33,505,029	209,136	32,722	143,691	81.5	0.53
1993	28,050,000	230,100	37,348	155,404	80.6	0.69

출처: 기획재정부 재정정보공개시스템

(<http://www.openfiscaldata.go.kr>)

주) 결산내역은 예산내역과 약간의 차이를 보인다.

1981년부터 1993년까지의 문화 및 공보정책 예산내역을 보면 1970년에 비해 공보부문보다 문화부문에 월등히 많은 예산을 투입하였다. 1982년까지는 문화부문에 비해 공보부문의 예산비율이 높았으나 1983년부터는 이러한 경향이 완전히 역전되었고, 특히 이 시기의 후반으로 갈수록 문화부문 예산비율을 더욱 확대되어 1992년부터는 80퍼센트를 상회하였다.

한편, 조직 측면에서 노태우정부에서는 큰 변화가 있었다. 1990년에 공보기능을 문화예술기능과 분리하여 문화부가 출범하였다. 바로 이어지는 김영삼정부 초기에는 1993년에는 문화부와 체육청소년부를 통합하여 문화체육부가 출범하였다. 문화부는 어문정책, 여가생활, 도서관 정책 등을 새롭게 문화정책의 영역으로 포함시켰다.

(3) 전두환정권의 사회적 환경

1980년대에는 이미 미디어가 발전하고 전 국민에게 보급되어 있었으며 이로 인해 공보정책은 정부의 강력한 영향력 아래 있는 조직들보다는 직접적인 언론통제를 통해 주로 이루어졌다. 이른바 언론통폐합⁷³⁾과 보도지침으로 표현되는 방법으로, 언론은 정부의 보도지침에 따라 정부의 시책을 홍보하고 대통령의 일거수일투족을 국민에게 보도하였다.

특히, 문화를 통해 정권의 정당성을 직접 홍보하기보다는 여러 가지 문화이벤트와 엔터테인먼트적 요소가 짙은 문화산업⁷⁴⁾을 발전시켜 국민

73) 1980년 11월 11일 신군부는 계엄해제 이후 예상되는 반발을 무마하기 위해 서는 언론통폐합을 실시했다. 이에 씨알의 소리, 뿌리깊은 나무, 창작과 비평 등 유력 일간지를 폐간하고 기자협회 간부들을 대량 검거했다. 이후 언론기본법을 제정하여 일부 신문사와 방송사를 강제적으로 폐간 또는 합병시킴으로써 언론을 통제하고자 한 사건이다(국사편찬위원회, <https://www.hisotyr.go.kr>).

74) 제5공화국의 문화정책은 이른바 3S(Sports, Screen, Sex)정책으로 일컬어지는 우민화정책을 통해 대중을 통제하려 하였다는 평가가 지배적이다(김미현,

의 관심을 정치에서 멀어지도록 유도했다. 한편 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽 등 대규모 체육행사를 유치함에 따라 국제적으로도 문화선진국의 위상을 보여줄 필요성이 생겼다.

한편, 경제적으로 이 시기에는 이전 시기에 비해 안정기에 접어들었다. 경제적 성과는 문화적 수요로 연결되기 시작했고 정부도 표면적으로는 문화에 대한 투자를 늘리기 시작했다. 그러나 계층 간 불평등 문제가 심각한 사회문제로 대두되기 시작했다.

(4) 노태우정권의 사회적 환경

노태우정권 출범 전에 개정된 헌법은 당시의 사회적 환경의 변화에 큰 영향을 미쳤다. 우선 지방자치제가 즉각 실시되지는 않았지만 지방자치제를 사회적으로 준비하는 분위기가 형성되면서 시민들의 관심의 초점이 지역으로 옮겨갔다. 전두환정권에 비해 노태우정권에서는 서울올림픽의 개최와 맞물려 컬러 텔레비전이 전국적으로 보급되는 등 미디어가 한층 발전했고 국제적인 이목으로 인해 언론통제의 수준은 약해져 대표적인 진보 일간지인 한겨레신문이 창간하기도 했다. 또 1987년에는 선진 전기통신 체제를 구축하기 위해 1가구 1전화 및 전국광역자동화, 농어촌, 도서지역 전화 현대화 등의 사업을 실시함으로써 전화보급률이 96%에 달했다. 전통적인 미디어가 일방적 정보전달 수단이었다면 전화의 발전과 보급률 향상으로 쌍방 간 정보전달이 가능해졌다.

노태우정권 당시 역시도 경제적으로 비교적 안정기였으며 사회적으로 큰 이슈는 서울올림픽의 개최였다. 서울올림픽은 우리나라의 민주화와 경제발전을 전 세계에 홍보할 기회로 여겨졌기 때문에 국가적·사회적 관심이 컸다. 지방자치제를 준비하는 상황이면서도 정권 초기에는 이러한 상황에서 오히려 지방문화에 대한 사회적 관심이 줄어들었다.

2013).

2) 조직에 대한 역할기대의 형성

(1) 조직에 대한 지지의 변화

1980년대에 들어서자 지방문화원의 부흥에 대한 정치적 요구가 커지기 시작했다. 1970년대 후반 공보정책의 필요성 저하로 정치적 효용 가치가 떨어진 지방문화원들은 정부지원의 삭감, 일부 지방문화원 폐쇄조치 등 정부로부터 1960년대에 비해 상대적으로 홀대받았다. 그러나 새로운 또 한 번의 군사혁명에 의한 새로운 정부의 출현은 새로운 레짐을 등장시켰다. 새로 들어선 군부정권은 정권에 대한 정당성을 높이기 위한 새로운 공보정책 수단을 필요로 했다.

이에 따라 지방문화원들이 다시 부흥하기 시작했다. 1980년대 지방문화원들이 활동을 재개하면서 역점을 둔 사업들은 향토사연구와 지방문화제 주최 등이었다. 지방문화와 관련하여 1984년에는 지방문화육성 5개년계획이 발표되면서 지역문화시설이 조성되고 지역에 기반한 각종 문화예술행사들이 개최되기 시작했다.

1981-1993년까지의 조직에 대한 정치적 지지의 변화추이를 보면, 이전 시기(1962-1980)와 비슷한 패턴을 보인다. 군사혁명에 의해 정권이 취약하던 시기에는 문화정책과 지방문화원이 권력에 의해 여러 용도로 활용되다가 정권의 정당성 부족을 충족시켜줄 필요가 없을 때는 상대적으로 그 가치를 낮게 평가하고 활용도가 낮았다.

그러나 이 시기(1981-1993)가 이전 시기와 다른 점은 여러 가지 사회 환경과 정책기조로 인해 지방문화원이 직접적인 공보수단으로 활용되기 보다는 정권이 문화정책 및 지방문화진흥정책을 잘 추진하고 있다는 것을 보여주기 위한 홍보수단이었다. 특히 대규모 국제행사들을 개최함에 따라 우리나라 문화가 과거에 비해 외국의 관심도가 높아졌기 때문으로 분석된다.

(2) 대중의 관심전환요구: 전두환정권

이 시기의 지방문화원의 활동은 1970년대와 크게 달라졌다. 미디어가 발전하지 못했던 박정희정권 시절에는 정부의 시책홍보, 반공활동 등이 지방문화원의 주요 활동이었던 반면, 1980년대에는 대규모 지역행사를 주최하기 시작했다. 특히 각 지방문화원은 다수의 지역민이 참여하여 즐길 수 있는 줄다리기, 고싸움, 농악놀이 등 향토문화행사를 개최하기도 하였고 연합회에서는 민속예술대회를 대대적으로 개최하였다. 또한 청소년들을 대상으로 미술대회, 경연대회, 백일장 등을 개최하는 등 다수의 인원들을 동원하여 즐길 수 있는 행사를 주로 개최하였다. 1984년에 정부가 각 200만원씩 지원한 지방문화원 민속예술발굴 사업내역은 다음과 같다.

한편, 전두환정권 초기 지방문화원에 대한 지원요구는 대부분 여당 국회의원을 중심으로 이루어졌다. 1981년 국회의사록을 보면, 문교공보위원회에서 4명의 위원이 지방문화원에 대해 발언하고 있는데 이중 이대순, 김춘수, 구용현위원은 지방문화원의 역할의 재설정에 대해 언급하고 있고(문교공보위원회) 정시채위원은 수년간 중단된 지방문화원에 대한 평가 및 육성대책에 대해 발언(예산결산위원회)하고 있다. 이들은 모두 여당(당시 민주정의당)의 국회의원들이다. 1970년대 후반부터 지방문화원에 대한 논의가 거의 없었던 것과 비교해보면, 1980년대 들어서는 관련 발언이 급격하게 늘어났다. 발언내용은 1981년에는 지방문화원의 역할 재설정에 대한 발언이 여당위원을 중심으로 있었던 반면 1985년 이후에는 지원에 대한 확대를 요청하고 있다. 이와 같은 여당의 지방문화원에 대한 관심증대는 새로운 정치적 목적을 위해서였다고 해석할 수 있다. 반면, 전두환정권 말기인 1986년부터는 오히려 야당을 중심으로 지방문화원에 대한 지원확대요구가 일어났다.

표 24 1981-1993년의 국회에서의 지방문화원 관련 발언

연도	발언자		발언취지
1981	이대순	민정당	지방문화원 지원목적의 재설정: 문화재 찾기운동, 향토문화연구소 설치
	김춘수	민정당	지방문화원의 역할 재설정: 현재는 홍보에 역점
	구용현	민정당	평생교육 진흥을 위한 지방문화원 역할 필요
	정시채	민정당	지방문화원 관심제고 및 지원책 마련 요구
1982	강원채	민한당	지역 고유의 행사 지방문화원 수행 제안
1984	이진희 (장관)		서울과 지방의 문화적 격차해소를 위해 지방문화원 활동강화예정
1985	김현자	민정당	지방문화원 지원의 확대, 지방문화육성방안 질의
1986	조순형	신민당	지방문화원에 대한 지원이 적음
	김일윤	민한당	지방문화원에 대한 지원이 적음
	박실	신민당	지방문화원에 대한 지원이 적음
1987	이철	신민당	지방문화원 지원확대 필요
	이재옥	신민당	지방문화원 활성화, 중앙-지방 문화교류 확대
1988	김동영	신민당	지방문화원에 대한 지원확대 필요
1989	김동영	신민당	지방문화원에 대한 지원이 적음
	이철	무소속	<단순질의>
	박석무	평민당	지방문화원장 선임방법 제고 필요
	김인곤	신 민 주	지방문화원 지원확대 필요: 전년 대비 예산삭감
	공화당		항의
	함종한	민정당	지방문화원 지원확대 필요
	박태권	민주당	지방문화원 지원확대 필요: 관변단체보다 상대적 홀대 항의
	권해옥	민정당	시설보조비 대상 지방문화원 선정기준 질의
1991	손주항	평민당	부처에서의 지방문화원 시설보조 예산집행 재량 행사에 대한 항의
	최무룡	민자당	<단순질의>
	조홍규	평민당	모범적인 지방문화원 선정 및 지원 제안
1992	채영석	평민당	단독원사의 필요성 제안
	김진영	국민당	각 지방 예충과의 관계설정 제안
1993	강선영	민자당	각 지방 예충과의 관계설정 제안

1980년대 들어 지방문화원들은 과거 공보기관으로서의 역할을 탈피하게 된다. 이는 미디어의 발전과 지방문화원 스스로 문화부문에서 새로운 역할을 찾은 데 원인이 있다. 특히, 지방문화원들은 1980년대 들어 부설 향토사연구소를 설립하기 시작하여 전국의 상당수 지방문화원들이 향토사연구를 수행할 수 있는 조직체계를 갖추기 시작했다.

그러나 정부의 지원이 확대되면서 정부는 각 문화원에 대해 자율적인 지역문화활동을 장려하기보다는 정부가 일정한 범위를 정해준 향토문화활동을 수행했고 정부의 일방적 지원에 의해 향토사연구소를 설립했지만 실질적으로 전·현직 지방문화원장이 소장을 겸임하는 유명무실한 직책이었다. 결국 개별문화원들의 사업들은 개성이나 독창성을 가지기 보다는千篇일률적이었다.

표 25 1984년 정부지원 지방문화원 민속행사

도	지역	민속행사	지역	민속행사
경 기 도	평택	평택농악	여주	혼암리쌍용기 줄다리기
	동두천	농악놀이	성남	넬다리 쌍용기, 줄다리기
	남양주	진사선비굿	강화	시선뱃놀이, 성토다지는노래
강 원 도	원주	민속놀이발굴재현	횡성	민속놀이 원형고증 재현
	강릉	원형고증 및 재현	고성	민속놀이 원형고증 재현
	동해	문화제 경연대회	양양	민속놀이 원형고증 재현
	홍천	석전다리농기		
충 북	청주	고유민속예술발굴	제천	향토농악발굴전승
			보은	농악놀이 육성
충 남	대전	한발단오제	청양	칠갑산문화제
	금산	인삼제, 농악	예산	보부상놀이, 죽방울놀이
	공주	상머슴 뽀기놀이	서산	붕기풍어놀이, 민속경연대회
	대천	등바루 민속공연		
전 북	옥구	탐동들노래전승	이리	농악놀이, 널뛰기, 씨름대회
	임실	삼계고전 상여놀이		
전 남	영암	월출산 바우제	순천	용줄다리기, 민속축제
	담양	풍장놀이, 농요	보성	연날리기, 농악, 널뛰기
	광양	백운산 약수제	장성	노령문화제
	진도	다시래기 시연	장흥	농악, 강강술래, 줄다리기
	영광	옥당제		
경 북	포항	포항문화제	경산	민속경연대회
	김천	장치기 대회	고령	대가야예술발굴
	안동	성주풀이	칠곡	농악, 그네뛰기, 윷놀이 등
	영덕	동해별신굿	상주	민요놀이, 농악놀이
	영일	일월문화제 자료		
경 남	마산	마산향토 풍어제	밀양	밀양뱃다기 놀이
	울산	쇠부리놀이	고성	동요놀이, 민속놀이
	진주	진주민속예술 전승	함양	민속축제 발굴전승
	삼천포	전래고유축제		

(3) 공보정책의 변화와 자치요구의 등장: 노태우정권

전두환정권 말기부터 지방문화원에 대한 관심과 지원은 상대적으로 줄어들기 시작했다. 지방문화원에 대한 문예진흥기금은 늘어났지만 정부가 직접 지원하는 사업이나 활동은 거의 없었다.

한편, 1988년 노태우대통령은 선거에 의해 당선되어 전두환정권보다는 정당성 문제에서 자유로울 수 있었다. 이에 노태우정부는 1989년부터 지방문화원에 대한 문예진흥기금을 중단하는 등 상대적으로 전두환정권에 비해 지방문화원사업에 소홀하게 된다. 물론 문예진흥기금이 중단되면서 정부지원이 과거에 비해 확대되기는 했지만 지방문화원에 대한 정부의 관심은 다른 조직들에 비해 낮아졌다.

당시 문화공보부장관 최병렬은 지방문화원보다는 소위 반공산주의 활동을 수행하는 자유총연맹, 세계반공연맹, 종합안보전시장, 건국청년운동협의회, 실향민호국운동중앙회, 대한반공청년회, 자유민주총연맹 등을 우선 지원코자 했다.

표 26 지방문화원에 대한 문예진흥기금 연도별 지원현황

단위: 천원

연도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
지원액	56,870	78,200	88,000	579,054	663,061	665,091	687,776	756,388

출처: 한국문화예술진흥원(1993)

박태권위원(민주당) 다음은 문화공보부장관께 묻겠습니다. 문화공보부의 90년도 예산에 의하면 자유수활동지원에 89년 22억 9,700만원보다 13억 2,560만원이 증액된 35억 2,260만원이 계상되어 있습니다. 이를 세부적으로 보면 한국자유총연맹 지원비가 89년 18억 8,913만원에서 12억 890만원이

증액된 31억 15만원이고...〈중략〉 문화부장관! 지방문화 발전의 요람인 160개 지방문화원에 대한 육성지원비가 고작 11억 2,000만원인데 부끄러운줄 아셔야겠습니다. 〈중략〉 구시대적인 발상인 자유수호활동지원비를 대폭 삭감해서 지방문화원 육성지원비에 증액시켜야 한다고 보는데 장관의 견해는 어떠신지 밝혀주시기 바랍니다.

문화공부부장관 최병렬 〈전략〉 사실 88년도까지만 해도 지방문화원 예산이 불과 4,000만원이었습니다. 그래서 1년에 전국 시도에 있는 문화원에 30여만원밖에 도와주지 못하는 이러한 부끄러운 실정이었습니다. 그러다가 다행히 89년 금년부터 지난해 예산심의 때 여러 위원님들께서 도와주셔서 지금 예산을 좀 확보를 해서 한 6·700만원씩 돌아가는 그런 실정입니다. 〈중략〉 잘 아시다시피 자유총연맹은 반공연맹으로부터 자유총연맹으로 바뀌어서 과거에 소위 반공산주의활동이라는 그런 자세에서 우리 체제를 지키는 자유민주주의를 지키는 이런 활동에 지금 전념하고 있습니다. 주로 홍보, 교육, 국민운동 등을 지금 하고 있습니다.〈후략〉

- 1989년 11월 27-28일 예산결산특별위원회 제147회 제10차-11차 회의록

이 시기의 문화정책의 기조는 1988년에 지방자치법이 개정되면서 문화·예술사무를 지방자치단체의 사무로 규정했다⁷⁵⁾. 이를 통해 지역문화활동의 지방화가 이루어지는 계기가 되었다. 문화정책의 기조가 지방문화진흥이 우선적이었던 만큼 지방문화원 입장에서는 향토사 발굴, 지방문화개발 및 지방문화행사의 개최 등 지방문화원이 원하는 역할을 어

75) 1988년에 개정된 지방자치법(시행 1988.5.1.) [법률 제4004호, 1988.4.6., 전부개정]에서는 지방자치단체의 사무범위 중 문화관련 사무를 다음과 같이 정했다. 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) 제2항의 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무

가. 유아원·유치원·국민학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도

나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리

다. 지방문화재의 지정·보존 및 관리

라. 지방문화·예술의 진흥

마. 지방문화·예술단체의 육성

는 정도 수행할 수 있었다. 그러나 문화예술사무의 지방화는 정부로 하여금 지방자치단체에 대한 지원을 줄이는 계기가 됨으로써 지방문화원들에게는 중요한 자원의존처인 정부를 잃게 되는 결과를 낳았다.

3) 조직의 전략

(1) 집합적 대응의 성공

조직군이 쇠락해 가던 1970년대 후반과는 달리 지방문화원은 정권이 바뀔에 따라 새로운 생존동력을 확보하면서 활동을 재개하기 시작했다. 지방문화원들은 집합적 차원의 노력으로 1980년대 새로 들어선 전두환 정권에 대해 지방문화원의 역할을 적극적으로 피력하였다. 특히 언론에 지방문화원의 필요성에 관한 기사들을 기고하였으며 문화원기능의 활성화 방안을 연합회 차원에서 발표하여 관련 내용을 언론에 적극적으로 홍보하였다.

새로 들어선 전두환정권에 조직의 필요성을 강력히 피력할 수 있었던 주요 경로는 전두환정권이 시작된 1981년 5월에 설치된 평화통일정책자문회의이다. 전국 대다수 지방문화원장들은 직능별 평화통일정책자문위원에 추천되어 정당성이 약한 정권에 조직군 전체가 협조하게 되었다.

이에 전두환정권은 지방문화를 육성하고 전국 모든 시군에 지방문화원을 설치할 것을 권장하기에 이르렀다(한국문화원연합회, 1992). 결국 전두환정권시절인 1980년대에는 정권차원의 적극적 지원과 연합회차원의 자원확보 노력으로 그동안 침체되어 있던 지방문화원 설립운동이 다시 일어났다⁷⁶⁾. 이후 현재까지 행정구역이 통합된 경우를 제외하고는

76) 1976년부터 1980년까지 지방문화원이 폐쇄된 지역의 재설립을 포함하여 총 4개의 조직설립이 있었던 반면, 1981년에는 2개, 1982년 4개, 1983년 6개, 1984년 6개, 1985년 5개, 1986년 8개, 1987년 1개, 1989년 5개, 1990년 5개,

지방문화원이 운영난 등을 이유로 스스로 폐쇄한 경우는 전혀 없다.

(2) 조직학습을 통한 생존전략구축

1980년대에는 조직군 차원에서 새로운 환경이 요구하는 역할기대에 부응하기 위한 노력을 능동적으로 전개하였으며, 국민의 정치에 대한 관심 저하를 목적으로 한 문화행사의 동원에 적극 협조하였다. 전국문화원연합회의 기관지인 「한국문화원」이 1984년 격월간지로 창간되어 그들의 활동을 홍보하였고 개별 문화원 및 문화원연합회 차원에서도 다양한 학습의 기회를 가졌다.

한편, 조직군 차원에서의 학습과 자원 확보 노력도 과거에 비해 활발해졌다. 1977년 이전까지 연합회장은 모두 지방문화원장 출신 인사가 겸임하였으나 1977년에 노산 이은상이 맡고 그가 1982년에 별세한 이후에도 외부 유력인사인 강주진⁷⁷⁾을 영입하여 외부 접촉창구를 넓히려는 노력을 지속하였다. 또한 격월간지인 「한국문화원」을 통해 정보교류 수단으로 활용하였다.

전두환정권 당시에 권위주의적 정치상황으로 인해 개별 조직이 생존전략을 펼치기는 어려웠다. 다만 지방문화원에 대한 정치적 수요의 등장으로 조직의 생존을 위한 전략을 조직군 차원에서 피력하기에 적합한 환경이 다시 구축되었다. 특히, 지방문화원에 대해 우호적인 정치인, 지방문화원에 대한 정치적 우대와 직접적 지원 등으로 인해 조직군 차원에서 유지전략을 구축하였다. 한편, 개별 조직은 이 시기에도 생존을 위해 중요한 전략을 펼치지 못했지만 지역 지식인들과의 관계 구축, 지

1991년 5개, 1992년 4개로 실질적으로 대부분의 자치단체에 설치되어 조직군이 거의 포화되었다.

77) 정치학자로 국회도서관장, 한국서지학회 회장, 한국도서관협회 회장, 국학자료보존회 이사장, 방송심의위원회 위원장, 언론중재위원회 위원, 재단법인 성균관 이사장, 씨족중앙연합회 총재 등을 역임하였다.

역 내에서의 생존자원 발굴 등의 전략을 구축하기도 했다.

4) 조직확산

(1) 조직확산의 형태

1970년대 조직에 비우호적인 환경이 조성되면서 조직의 확산이 정체되고 조직군이 쇠퇴하였던 반면, 1980년대 들어서는 다시 조직의 확산이 재개되고 조직군이 성장하게 되었다.

표 27 1981- 1993년까지의 신설조직 수

연도	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93
설립 조직수	2	4	5	5	5	8	2	1	3	3	3	3	0
재설립	0	0	1	1	0	0	2	0	2	2	2	1	0

1970년대 후반 정부에 의해 일방적으로 지방문화원이 폐쇄되었던 지역들에 다시 설립되었고 전국 시군단위에 아직 미설립 지역까지 대부분 설립이 완료되었다. 1972년 이후 신규조직설립이 거의 없어진 이후 1981년에 2개, 1982년 4개, 1983년과 1984년 각각 6개, 1985년 4개, 1986년 8개, 1987년 4개, 1988년 1개, 1989년, 1990년, 1991년에는 각각 5개, 1992년에는 3개의 조직이 새로 설립되었다. 따라서 1993년에는 전국 211개 시군(특별시, 직할시 제외) 중 177개의 시군에 설치되어 설립률은 약 84%에 달했다. 이러한 현상은 조직에 대한 지원을 줄이기 시작한 정당성이 없는 정권이 문화와 지방문화원을 수단으로 활용하여 정당성을 홍보하고 국민의 관심을 돌리기 위한 의도에서 비롯되었다. 지

역의 지식인이나 유지들도 이에 편승하여 지방문화원 설립이나 운영에 동참하였다.

이 시기 또한 조직의 설립이 정부 주도로 이루어져 지역적으로 고른 분포를 보였는데 1970년대 정부에 의해 일방적으로 폐쇄된 지역의 재설립이 빠르게 이루어졌고, 서울과 지리적으로 가까웠고 이주민들의 비율이 높아서 그동안 설립률이 비교적 낮았던 경기도지역에서 이 시기에 조직설립이 활발했다.

(2) 조직확산의 맥락과 특징

쿠데타를 통해 집권한 전두환정권은 정권의 정당성을 홍보하기 위해 각종 사회단체를 적극적으로 활용하였다. 내무부 장관이 맡던 새마을운동중앙협의회를 민간단체로 전환하고 사회정화위원회를 설치하여 정권의 친위부대 역할을 맡겼다. 이들은 모두 민간단체로 외형적으로는 자발적으로 정권에 협력하는 것처럼 보였으나 대통령의 친동생 등 측근들이 포진하여 조직을 장악하였다⁷⁸⁾. 한편 전두환정권이 새마을운동중앙협의회를 민간조직으로 전환한 것처럼 노태우정권에서는 사회정화위원회를 친정부 성향의 관변단체인 바르게살기운동연합로 전환하여 지원하였다.

이들 관변단체와 마찬가지로 지방문화원 역시 그 역할 측면에서 관변단체의 틀을 크게 벗어나지는 못했다. 조직의 역사를 보면, 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동연합 등과 같이 정부가 만들어서 친정부 민간단체로 전환한 것은 아니지만 관변단체의 역할을 비슷하게 수행했다. 그러나 이들 관변단체와 달리 지방문화원은 정부의 확실한 주도에 의해

78) 새마을운동중앙협의회 사무총장에 대통령의 친동생인 전경환, 사회정화위원장에 신군부 주체세력인 하나회 소속의 안무혁 등이 조직을 실질적으로 장악했으며 이외에도 대한노인회 회장에 대통령의 장인인 이규동씨를 선임하였다.

활동하는 것은 아니었기 때문에 그 필요성이 저하되면 지원을 줄여 조직군 내의 개별조직들의 활동이 제약을 받기도 했다.

4. 지방자치제와 지방문화원: 1994-현재

1) 거시적 환경

(1) 정치적 환경

이 시기는 조직의 환경에 있어서 가장 급격하고 큰 변화가 있었던 시기라고 볼 수 있다. 지방자치제가 실시됨에 따라 문화정책에서 중앙정부의 역할은 과거에 비해 크게 변화되었다. 중앙정부의 조직측면에서 보면, 1994년 문화체육부의 업무를 조정하였는데 그동안 교통부 소관이던 관광업무를 인수하여 관광국을 설치하였다. 1998년 김대중정부 들어서는 문화관광부를 발족시켜 과거보다 더욱 관광업무를 확대하였으며 문화와 관광을 연계시키는 데 노력하였다. 한편, 2008년 이명박정부는 문화관광부, 국정홍보처, 정보통신부의 디지털콘텐츠 업무를 통합하여 문화체육관광부를 출범시켰고, 2013년 박근혜정부는 출범과 함께 문화관광부에 대중문화산업과를 신설하고 디지털콘텐츠 기능을 미래창조과학부로 이관하였으며 문화예술국을 문화정책국과 예술국으로 분리하여 문화정책과 예술정책 각각에서 전문성을 도모하고자 하였다.

한편, 김영삼정부는 1995년에 문화예술진흥법을 개정하여 문화행정의 대상을 확장하였는데 가장 특징적인 면은 문화산업을 추가했다는 점이다⁷⁹⁾. 그 동안 문화정책은 산업의 대상으로 이해되지 않고 공보의 수단

79) 1995년 개정된 문화예술진흥법에 따라 제16조 문화산업의 육성·지원에 관한 조항이 신설되었다. 문화예술진흥법 제16조 (문화산업의 육성·지원) ① 국가와 지방자치단체는 문화예술의 진흥을 위하여 문화산업의 육성정책과

이자 정부의 적극적인 역할이 필요한 공공재로 인식되었다는 점에서 이는 문화에 대한 큰 인식의 변화를 보여준 조치라고 할 수 있다.

또한 지방자치제는 지방문화원의 운영환경에 큰 변화를 가져왔다. 무엇보다도 중앙정부중심이던 문화정책이 지방정부와 각 지역으로 넘어갔다. 이에 따라 지방문화원 또한 새로운 전기를 맞게 되었다. 한편, 지방자치제 실시와 더불어 지방문화원진흥법이 제정되었고 이제 각 지방은 과거보다 각자의 문화적 다양성과 고유성에 더 관심을 가질 수 있게 되었다. 지방문화원의 관리감독권한이 기초자치단체로 이양됨에 따라 1994년 이후 국회의 관련 위원회 회의록에는 지방문화원이 거의 언급되지 않고 있다.

지방의회는 이미 1991년에 구성되었고 1994년에는 지방문화원진흥법이 제정되었다. 지방문화원진흥법의 제정에 따라 지방문화원의 환경이 가장 크게 변화한 점은 지방문화원이 기존에 존재하던 시·군뿐만 아니라 광역시 자치구(군)에도 설립될 수 있도록 하였다는 점이다. 이로 인해 지방문화원은 전국광역시에 1개씩 존재(부산광역시 제외)하던 지방문화원이 해산하고 각 자치구(군)에 별도로 설치될 뿐만 아니라 기존에는 광역시 단위에 존재하지 않았던 부산광역시와 서울특별시의 자치구에도 1개원씩 설립할 수 있게 되었다.

융자의 알선, 기술도입과 보급에 관한 지원등 기타 필요한 조치를 강구하여야 한다.

② 문화체육부장관은 제1항의 규정에 의한 문화산업의 육성시책을 수립하고자 할 때에는 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

표 28 1994-현재까지의 문화 및 공보정책 관련 환경변화

연도	법령 등	내용
1994	지방문화원 진흥법	시군구별로 문화원을 1개원씩 설립 지방문화원의 사업범위를 명확히 규정
	문화체육부 업무조정	교통부의 관광국 업무 인수 생활문화국, 어문출판국, 체육지원국 폐지 문화산업국 신설
1995	지방자치제 실시 (단체장 선거)	지역문화진흥업무는 지방으로 이양됨
1998	김대중정부 출범 문화관광부 발족	관광업무를 확대
1999	일부업무 이관	국정홍보처에 해외홍보업무 이관 문화재청에 문화재 관련업무 이관
2008	정부조직법 개정	문화관광부, 국정홍보처, 정보통신부(디지털콘텐츠 업무) 기능을 통합하여 문화체육관광부 출범
2008	다문화가족 지원법	다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함이 목적
2013	정부조직법 개정	대중문화산업과 신설 디지털콘텐츠 기능의 미래창조과학부 이관 문화예술국을 문화정책국과 예술국으로 분리
2014	문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률	문화다양성 보호·증진에 관한 정책 등에 관한 기본사항을 규정함으로써 개인의 문화적 삶의 질 향상, 사회통합, 새로운 문화 창조

출처: 문화체육관광부 웹사이트(<http://www.mcst.go.kr>) / 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

노태우정권 말기에 정부부처의 기능에 있어 공보기능과 문화정책이 분리되면서 더 이상 지방문화원이 정부의 공보활동에 매진하지 않아도 되는 시기가 되었다. 그러나 지방자치제의 실시로 인해 여전히 지방자

치단체의 시책홍보를 위한 요구들은 남아 있었다. 물론 과거처럼 반공 운동을 위해 조직의 에너지를 소모하거나 정권홍보활동에 동원되는 수준은 아니고 지방자치단체의 문화정책에 대한 홍보, 드문 경우 복지정책에 동원되는 경우는 종종 있었다. 구체적으로 다문화가정에 대한 프로그램, 어르신 봉사프로그램 등이 지방문화원을 통해 집행되기도 했다. 이러한 프로그램들 또한 지방자치단체의 문화정책과 연계되어 집행되었기 때문에 지방문화원과 지방자치단체가 갈등관계가 아니라면 별다른 저항 없이 수행되는 것이 일반적이었다.

지방자치제의 실시는 지방문화원 간 재정의 건실성과 조직 및 프로그램 운영상의 질적 차이를 극명하게 드러내기도 했다. 상대적으로 재정이 풍부하거나 지방문화원 활동을 적극적으로 지원해주는 지역은 다양한 문화행사나 프로그램을 구성 및 운영할 수 있었던 반면, 그렇지 못한 지역은 지방자치단체에 대한 재정적 의존도가 높아 자치단체장의 눈치를 살펴야 하는 경우도 많았다. 이는 지방문화원과 자치단체간의 갈등의 원인이 되기도 했다⁸⁰⁾.

(2) 사회적 환경

문화산업에 대한 강조는 곧 문화정책에 있어서도 효율성을 추구하기 시작했다는 점을 의미한다. 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽게임을 치르면서 대중매체산업이 급성장하였고 1990년대 이후에는 이를 바탕으로 대중문화가 크게 발전했다. 정부는 문화산업을 육성하기 위해 1994년 문화체육부에 문화산업국을 신설하였고 대신 생활문화국과 어문출판

80) 지방자치제가 실시되면서 지방문화원과 자치단체간의 관계는 각 조직별로 다른 상황에 처하게 되었다.

A문화원 설립자 K씨 근데 지방자치단체가 돈을 주면 우선은 지방자치단체 눈치를 봐야하고 단체장 바뀔 때마다 이래라 저래라 말 많고...

- A지방문화원 설립자 K씨 인터뷰 중

국을 폐지하였다. 이러한 일련의 정책기조와 문화행정조직체계의 변화는 상업문화의 활성화와 생활문화 혹은 사회문화의 후퇴로 해석할 수 있다(염찬희, 2009).

한편, 1995년에 지방자치제가 시행되기에 앞서 기초자치단체에 대한 대대적인 행정구역개편이 우선 실시되었다. 행정구역개편은 국민들의 지역적 소속감을 달라지게 함에 따라 지역에 기반한 정책들의 환경을 급격하게 변화시켰다.

표 29 1995년 행정구역 개편에 따른 시군통합

도	통합이전 시군	통합시군
경기도	미금시 / 남양주군	남양주시
	평택시 / 송탄시 / 평택군	평택시
강원도	춘천시 / 춘천군	춘천시
	원주시 / 원주군	원주시
	강릉시 / 명주군	강릉시
	삼척시 / 삼척군	삼척시
충청북도	충주시 / 증원군	충주시
	제천시 / 제천군	제천시
충청남도	온양시 / 아산군	아산시
	공주시 / 공주군	공주시
	서산시 / 서산군	서산시
	대천시 / 보령군	대천시
전라북도	군산시 / 옥구군	군산시
	정주시 / 정읍군	정읍시
	남원시 / 남원군	남원시
	김제시 / 김제군	김제시
전라남도	순천시 / 승주군	순천시
경상남도	삼천포시 / 사천군	사천시

출처: 행정자치부

지방자치제 시행 이후 지역별 관광산업의 활성화를 위한 요구가 증대되었다. 낙후되거나 개발이 늦은 농어촌 지역은 지역의 자연환경을 활용한 관광자원개발을 위해 노력하는 등 지방자치단체별 자구노력이 활발하였다. 정부조직에서도 관광행정조직의 영역은 과거에 비해 커졌으며 각 자치단체도 관광은 대외홍보전략에서 최우선 순위에 배치하였고 자치단체장의 가장 큰 업적으로 평가되는 경우가 많았다.

다문화이슈의 등장은 국가 문화정책의 큰 틀을 변화시켰다. 단일민족 국가라는 자부심은 이제 사회가 변하면서 차별적 언어가 되었다. 이로 인해 다문화정책을 위한 각종 법규가 마련되면서 지방문화정책에도 영향을 미쳤다. 특히 농어촌은 다문화가정비율이 높고 상대적으로 문화와 복지에 소외되어 있었기 때문에 이들에 대한 문화복지차원에서 자원투입의 요구가 활발했다. 이에 따라 다문화가족지원법, 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률 등이 제정되는 등 공식적 제도도 마련되었다.

2) 조직에 대한 역할기대의 형성

(1) 조직에 대한 지지의 변화

지방자치제의 시행 이후 지방문화원은 과거와는 그 역할과 사회적 요구가 완전히 바뀌었다. 즉, 지방문화원에 대한 요구는 과거의 정치적 수요에 의해 조직이 설립되거나 운영되었던 반면, 지방자치제 이후에는 지역 우선의 요구와 참여, 다양성과 효율성의 요구가 등장하였다. 이에 따라 지방문화원에 기대되는 역할도 달라지게 된다. 지방문화원의 역할을 둘러싼 가장 큰 변화는 무엇보다도 지방문화원의 운영에 영향을 미치는 외부 행위자가 중앙정부에서 지방자치단체, 특히 기초자치단체로 바뀌었다는 점이다. 따라서 과거에는 집합적으로 정부의 역할기대에만 관심을 가지고 전략을 수립 및 집행했다면 지방자치제 시행 이후에는 개별 조직의 전략이 중요해졌다.

(2) 자치와 참여

지방자치제의 시작은 지방문화의 진흥 역시 지방자치단체의 역할이 된다는 점을 의미한다. 또 지방문화원진흥법의 제정은 이제 기초자치단

체에 지방문화원의 운영에 관한 책임과 권한을 모두 이양한다는 것을 의미한다.

1991년 지방의회가 구성되면서 지방문화원의 설립움직임이 생기기 시작했으며 1994년 본격적인 지방자치제의 출범과 더불어 지방문화원 설립활동도 활기를 띠기 시작했다. 지방의회와 집행부가 갈등관계이든 협력관계이든 상관없이 지방문화원 설립에 있어서는 대부분 협조적인 관계를 유지하는 경향을 보였다.

한편, 1995년 본격적인 지방자치제가 실시되면서 각 지방자치단체는 경쟁적으로 지역축제를 개최하기 시작했다. 주민의 적극적인 참여가 전제되고 홍보의 노하우가 필요했던 각 지방자치단체는 문화제, 지역축제를 대행할 지역의 전문기관을 필요로 했다. 지역축제의 특성상 주민의 참여가 전제되어야 하기 때문에 지역사회의 다양한 부문의 종사자들이 참여하는 축제위원회를 구성하거나 지방문화원에 지역축제 대행의 역할을 맡기게 된다.

지방문화원이 주관하는 대부분 문화제의 성격을 띤 축제이다. 반면 고도의 전문성이 필요한 지역축제⁸¹⁾는 각 지역의 전문기관이, 거리축제⁸²⁾, 시장축제 등 지역 내에서도 소지역 행사는 상가 주민회나 상가번영회 등이, 지역특산품 관련 축제⁸³⁾는 생산자 협회나 조합 등에서 주최 및 주관한다. 기타 대부분의 축제는 지방자치단체에서 축제위원회를 구성하여 지역유지·관련 종사자·관계기관 관계자 등이 위원으로 참여하

81) 서울문화재단이 주최 및 주관하는 서울 스프링실내악축제, 경상남도 통영 음악당이 주관하는 통영국제음악제, 대관령 국제음악제위원회가 주관하는 대관령 국제음악제 등은 국내외의 유명 연주가들을 섭외하고 전문적인 음악회를 조직 및 홍보하는 전문성이 필요한 축제이다.

82) 인천광역시 중구 신포상가연합회가 주관 및 주최하는 신포문화거리축제, 황학동 중앙시장상인회가 주최 및 주관하는 서울 중구 황학동 주방기구가거리축제 등은 지역 상인회나 주민회가 주관하는 축제이다.

83) 예를 들면, 전라북도 군산시 수산물센터번영회가 주관 및 주최하는 군산수산물축제, 경상북도 풍기인삼축제가 충청남도 금산 인삼축제 등이 대표적인 생산자협회 또는 조합이 주최 및 주관하는 축제이다.

여 축제를 주관하는데 이 위원회에는 문화원장이 당연직으로 위촉되는 경우가 많다.

과거에는 지방문화원이 시민에 대해 일방적으로 서비스를 제공했다면 이제는 주민의 참여를 전제로 쌍방향적 서비스교환이 이루어지는 시기로 변화했다고 볼 수 있다. 지역행사, 문화원이 제공하는 프로그램에 대한 적극적 참여, 문화서비스 소비자로서의 생산에 대한 참여 등이 필요해진 것이다.

2011년 현재 전국의 기초자치단체가 수행하는 지역축제 683개 중 58개를 각 지역의 지방문화원이 직접 주관 및 운영하고 있다<표 - 30>.

표 30 전국 지역축제 및 지방문화원 개최현황

지역	축 제 수	기초지자체 주최 축제수	내역
서울	98	64	성북 선잠제향/성북 다문화음식축제/도봉 도봉산축제 마포 마포나루새우젓축제/중랑 중랑문화예술축제 중랑 봉화산도당제/강북 북한산축제
부산	38	29	강서 의성허준축제/영등포 단오한마당축제 (총 9개) 영도 영도다리축제/사상 강변축제/남구 오류도축제 동래 동래읍성역사축제/서구 부산고등어축제 북구 낙동민속예술제/연제 한마당축제 (총 7개) 북구 북구민안녕기원/북구 가을맞이음악회
대구	29	21	수성 고모령 효축제/수성 성화문화제 달서 단오민속축제/달성 비슬산침꽃제 (총 6개)
인천	32	23	중구 만국공원축제/중구 월미도 문화축제 중구 자장면축제/남동구 소래포구축제 부평구 풍물대축제/계양구 화합한마당 (총 6개)
광주	15	7	남구 녹색문화산업전 (총 1개)
대전	9	4	대덕구 로하스축제/대덕구 동춘당문화제 (총 2개)
울산	11	7	
경기	76	76	고양 행주문화제/파주 율곡문화제/광명 오리문화제 오산 독산성문화제/의정부 회룡문화제 (총 5개)
강원	84	84	양구 동계민속예술축제/양구 달맞이축제 (총 2개) 청원문화제/옥천 지용제/옥천 중봉충렬제
충북	48	44	증평 장뜰들노래축제/진천 생거진천문화축제 단양 소백산철쭉제 (총 6개)
충남	68	68	온양 문화예술제/연기 도원문화제/금산 장동달맞이 축제/금산 금강민속축제/금산 산꽃나라산꽃여행 부여 서동연꽃축제/청양 칠감산문화축제 홍성 내포축제/태안 태안문화제 (총 9개)
전북	51	51	진안 마이문화제 (총 1개)
전남	38	38	
경북	49	49	김천 자두꽃축제/안동 민속축제 영주 소백산철쭉제 (총 3개)
경남	89	89	
제주	30	29	제주 용연야밤 재현축제 (총 1개)
합계	765	683	총 58개의 축제를 지방문화원이 단독 주관

출처: 지역축제총괄표 재정리(2011, 지자체별 국정감사제출자료)

전체적으로 볼 때, 지방문화원이 주최하는 지방자치단체의 축제는 8.5%의 비율을 보이고 있어 상대적으로 적은 비율로 보일 수 있지만 실질적으로 각 지방의 축제에서 지방문화원이 수행하는 역할은 상당하다. 지방문화원에 의한 배타적 행사주관이나 직접적인 지원이 아니더라도 원장 등 지방문화원 인사의 행사주최위원회 참여, 행정업무의 지원 등을 통해 지방축제를 사실상 주관하거나 지원하고 있기 때문이다.

지방자치체가 시행되면서 지역에 따라서는 지방문화원의 활동이 오히려 과거에 비해 퇴보한 지역도 있다. 우선 지방자치단체장 선거결과에 따라 지방문화원과 지방자치단체가 협조와 갈등관계가 바뀌기도 한다. 특히, 지방자치단체에서 지방문화원에 대해 지원하면서 이들의 활동에 간섭하거나 직접 통제하기도 한다. 예를 들면, 원장선거에 개입하기도 하고 사무국장직을 정년퇴임을 앞둔 공무원의 공로연수의 자리로 활용하기도 한다. 이런 이유로 지난 2014년 지방선거 이후 서울시내 25개 지방문화원 중 23개 지방문화원의 사무국장이 교체되었다.

실제로 지방자치단체와 지방문화원의 갈등으로 인해 지방문화원에 대해 지원을 중단하고 지방문화원의 운영이 파행을 겪거나 구청 소유 건물에서 퇴거시키는 일까지 벌어지기도 했다⁸⁴⁾. 이들 지방문화원들은 지방자치단체가 주관 및 주최하는 행사와는 무관한 지역행사를 별도로 주최하기도 한다.

(3) 사회적 요구: 다양성과 복지의 요구

2000년대는 사회적으로 다양성에 대한 목소리가 높아진 시기이다. 다문화가정의 증가, 다양해진 문화, 사회적 차별과 혐오의 사회문제화, 문화다양성과 인권의 보호에 대한 국제사회의 요구⁸⁵⁾ 등이 문화적 다양성

84) 2015년 남해군과 남해문화원, 2016년 강북구와 강북문화원, 2014년 청원문화원과 청주시의 갈등으로 인해 현재까지 지방문화원 운영에 파행을 겪고 있다.

의 이슈를 등장시켰다. 이에 따라 각 지역에서도 다문화가정이 늘어나고 문화다양성 이슈가 대두되면서 일부 지방문화원들은 문화다양성 보호와 관련한 활동을 시작했다⁸⁶⁾. 개별 지방문화원들은 문화다양성 이슈와 관련한 활동내용은 다문화가족 초대 행사의 개최, 외국과의 교류, 다문화가족 구성원을 위한 교육프로그램의 운영 등이다. 또한 문화다양성 보호에 관한 요구가 더욱 커진 2010년대에는 한국문화원연합회 차원에서 문화다양성 보호를 위한 활동의지를 밝히기도 한다⁸⁷⁾.

또한, 2000년대 들어서는 문화복지의 중요성과 필요성이 증대되면서

85) 2010년 UNESCO의 문화적 표현의 다양성 보호 및 증진협약을 채택하고 2014년에는 문화다양성 보호와 증진에 관한 법률이 제정되었다. 주요내용은 첫째, 협약 당사국은 문화다양성의 보호 및 증진을 위해 규제, 재정지원, 공공기관 설립 및 지원 등의 조치를 취할 수 있다. 둘째, 당사국은 자국 내 문화적 표현의 소멸 위기 등 긴급한 보호가 필요한 특수 상황을 판단하여 이를 해결하기 위해 적절한 모든 조치를 취할 수 있습니다. 셋째, 당사국은 문화 다양성 보호 및 증진을 위해 취한 조치를 4년마다 유네스코에 보고하고 관련 정보를 공유 및 교환한다. 넷째, 당사국은 협약의 의무를 성실히 이행해야 하며, 이후 다른 조약 체결 시 협약의 관련 규정을 고려해야 한다(국회 외교통상통일위원회 제287회 제3차 회의록).

86) 현재 지방문화원들은 다문화가정에 대한 성인문해교육, 북한이탈주민 및 외국인노동자 등에 대한 문화행사 등을 제공하고 있다. 대표적으로, 강원도 강릉문화원은 다문화교육지원사업을 주요 역점사업 중 하나로 선정하여 강원3거점 외국인사회통합센터와 다문화지도자양성 프로그램을 운영하고 있다.

87) 문화다양성과 관련한 사회적 역할기대에 따라 정부는 지방문화원들에게 관련 역할을 요구하기도 했다.

넷째, 이주 외국인을 대상으로 기존의 다문화교육을 넘어선 상호문화융합 사업을 실시한다. 이제는 ‘너와 내가 아닌 우리’라는 목표하에 다문화가정을 아우를 수 있는 이중문화 활동가를 양성하고 상호문화교육 추진, 주민워크숍 개최, 편견 없는 마을 선정 지원 등의 사업을 추진한다.

다섯째, 지방문화원 간 교류, 외국 주민단체와의 교류 등, 지역 특성을 살린 문화교류 사업을 추진한다. 전국 229개 문화원 네트워크를 활용한 지역 교류, 문화통신사의 파견과 지역문화의 해외홍보 지원 등 다양한 형태의 문화교류가 동시 다발적으로 일어나게 하고 시너지 효과를 거양할 계획이다.

- 문화체육관광부, 2013년 5월 3일 보도자료, “한국문화원연합회, 지방문화원 활성화계획 발표”.

장애인, 저소득층 등 소외계층에 대한 찾아가는 문화서비스 사업, 문화 바우처 제공 등의 사업 등을 실시하는 문화원이 점차 늘어나고 있다.

(4) 효율성에 대한 요구

중앙정부의 문화정책에서도 효율성에 대한 요구가 증대되면서 전국의 지방문화원들은 과거에는 정부나 지방자치단체의 보조금에 의존하여 정부시책 홍보위주나 전시효과를 노린 지역문화진흥사업만을 실시하였으나 1990년대 후반부터는 수익사업을 실시하기 시작했다. 1980년대 이전까지 문화원이 일반인들을 대상으로 문화적 소양을 배양하기 위해 실시한 활동의 형태는 강의나 직접적인 서비스보다는 반공활동이나 새마을운동의 홍보와 연계된 문화활동 등이나 문화관련 서클활동을 조직화하는 정도에 그쳤다.

1990년대 들어 문화원들이 실시한 수익사업은 취미 관련 문화예술강좌 등이 대부분이다. 대표적으로 서예, 공예, 음악, 회화, 문예창작, 동화구연, 무용, 시낭송 등을 비전문 일반인에게 저렴한 수강료로 강의하였다. 그러나 지방문화원의 수익사업은 문화예술강좌에 그치지 않고 외국어, 컴퓨터는 물론 스포츠댄스, 요가 등의 강좌까지 확대되기도 했다. 이에 따라 과거에는 집회와 강연을 위한 강당을 갖추고 있던 지방문화원들은 다수의 강의실을 갖춘 단독원사를 운영하기 시작했다.

3) 조직의 전략

(1) 조직별 대응

이 시기는 조직군의 성장에 새로운 장이 열린 시기이다. 가장 큰 이유는 지방자치제의 실시에 따른 조직생존공간의 확장 때문이라고 볼 수

있다. 각 자치단체에서는 조직을 신설하거나 그동안 중앙정부의 통제를 받던 조직을 자체 조례 제정을 통해 접수하기 시작한다. 즉, 이전까지의 조직의 존속전략이 조직군 차원에서 주로 이루어졌다면 이제 개별 조직이 자치단체와 직접 접촉함으로써 개별적으로 정당화 전략을 이끌어내는 구조로 바뀐 것이다. 각 지방문화원들은 정부에 대한 기존의 의존관계를 단절하고 지방자치단체에 대한 의존을 높였다.

지방자치제의 실시 이후 지방문화원에 대한 각 자치단체들의 접근은 전략적이었다. 지방문화원의 재원이 실질적으로는 현재까지도 중앙정부에 상당 부분 의존하거나 자체적인 수익사업으로 충당됨에도 불구하고 지방정부의 지방문화원에 대해 미치는 영향은 다른 요인에 비해 크다. 그러나 이러한 영향이 일률적인 것은 아니다. 농어촌 지역의 지방문화원의 경우 이른바 지역유지들이 지방문화원을 이미 선점해 공생관계를 유지하고 있기 때문에 지방 시군입장에서 간섭하기 어려운 반면, 도시지역은 유지의 개념이 없어 자치단체와 갈등관계를 보이는 경우가 많다.

1994년에 지방자치제가 시행된 이후에는 운영주체가 실질적으로 지방자치단체로 넘어갔으며 이후 설립된 지방문화원들은 대부분 지방자치단체 및 단체장이 설립을 지원하였다. 이렇듯 지방자치제 시행 이후 대부분의 지방문화원 설립주체는 지방자치단체였으며 전략적 선택은 지역정가의 정치인들과 지방자치단체에 의해 이루어졌다. 이런 경우 실질적으로 지방자치단체가 나서서 지방문화원을 설립하고 지역의 명망가를 원장으로 초빙하는 경우가 대부분이다⁸⁸⁾. 지방자치단체 입장에서는 사실

88) 서울의 경우를 예로 들면, 용산문화원은 용산구가 설립을 주도하여 육군중장, 내무부장관, 교통부장관, 한국전력 사장을 역임한 김일환을, 성동문화원은 성동구가 설립을 주도하여 규제개혁위원장과 한양대 교수를 역임한 조창현을, 중랑문화원은 중랑구가 설립을 주도하여 국회의원을 역임한 유명 텔런트 이순재를, 성북문화원은 성북구가 적극적으로 거주 기업인들에게 성금을 모금하여 구도회 LG그룹 고문을, 구로문화원은 구로구가 설립을 주도하여 지역기업의 총수이자 국회의원을 지낸 장영신을, 동작문화원은 동작구가 설립을 주도하여 지역기업의 총수인 연만희를, 강남문화원은 강남구가 설립

상의 설립주체이기 때문에 자치단체장이 바뀔 때마다 영향력을 직간접적으로 행사하기도 한다⁸⁹⁾.

지방자치제 실시 이후 지방문화원 설립의 실질적인 설립자인 지방자치단체는 과거에 지방문화원 설립을 위해 물적자원의 확보에 주로 치중했던 전략과는 달리 인적자원의 확보를 위한 노력이 필요했음을 보여준다. 해방 이후 지방자치제 실시 이전까지는 잠재적 설립자가 개인들이었으며 이들은 정부가 제공하는 자원 및 지역사회에서 동원할 수 있는 자원을 확보하는 전략을 취했던 반면, 지방자치제 시행 이후 잠재적인 설립 행위자가 지방자치단체로 넘어감으로써 이들이 인적자원과 물적자원을 확보하기 위해 노력했다는 점은 조직의 설립행태에 있어 두 시기를 구분하는 가장 큰 차이라고 볼 수 있다.

한편, 지방문화원은 활동을 홍보하기 위한 다양한 방법을 시도했다. 최근에는 모든 지방문화원이 홈페이지를 구축하여 프로그램별 회원을 모집하는 등 활동을 홍보하고 있다.

지방자치제 실시 이후 광역시 내의 초기 지방문화원의 설립은 지방문화원진흥법의 제정에 따라 새로이 생존할 수 있는 공간이 일시적으로

하여 시인인 권용태를, 송파문화원은 송파구가 설립하여 문인 김충식을, 강동문화원은 강동구가 설립하여 학자이자 후에 성균관장을 역임한 어윤경을 원장에 선임하였다. 서울에 소재한 지방문화원이 지역에 거주하는 명망가였던 반면, 지방 광역시 지방문화원의 초대원장은 해당 지역출신으로 지역봉사활동에 적극적이었던 인물이나 일명 지역유지들이 선임되었다.

89) 지방문화원의 운영과 관련한 문화원과 지방자치단체 간의 갈등은 정도의 차이는 있지만 대부분의 지방자치단체에 있다고 볼 수 있다.

“지방자치단체는 지방문화원들이 자기들 소유라고 생각해요. 사실 서울에 있는 대부분 지방문화원들을 자치단체가 만들기도 했고 운영에 일부 지원도 하니까 그렇게들 생각하는데 사실 지방문화원 운영에 구청이 주는 돈은 얼마 안되거든요. 기금모아서 하고 프로그램 운영해서 하고 정부에서 광역시 통해서 내려주는 돈도 있고... 근데 관리감독권한이 있어서 구청장 바뀔 때마다 자기네들거라고 생각하니까 원장도 입맛대로 바꾸고, 사무국장도 바꾸고... 오죽하면 아마 최근 5년안에 서울시내 문화원 사무국장이 거의 다 바뀌었어요.”

- B지방문화원 사무국장 인터뷰 중

늘어나면서 1994년부터 2000년까지 폭발적으로 늘어났다. 지방자치제 실시 및 지방문화원진흥법 제정 이후 초기 조직확산은 지역 간에 경쟁적으로 이루어졌다. 그러나 1994년에 지방문화원진흥법이 제정되기 이전부터 이미 일부 광역시의 자치구는 지방문화원을 설립할 움직임을 보이기도 했다. 이러한 현상은 지방자치제의 본격적인 시행에 앞서 1991년에 지방자치의회가 구성됨에 따라 의회차원에서 설립 움직임을 보이는 것으로 나타났다.

허명길의원 <전략> 또한 현재 구민회관이 협소해서 다른 구와 같이 문화행사를 할 수 있는 문화원의 시설을 확보하지 못하고 있습니다. 지방자치의 연차계획으로 구민회관 뒤편에 위치한 산 173번지 일대에 예비용지를 매입할 수 있도록 법적 근거 준비와 재원확보를 본 예산에 반영 수립하도록 하는 것은 어떠한지 구청장님의 소신을 말씀해 주시기 바랍니다.

반순조의원 본 의원은 관악구에서 약 20년 동안 생활하면서 그 동안의 아쉬움을 관악구의회를 통해서 주문, 질문하게 됨을 영광스럽게 생각합니다. 관악구 인구가 약 60만이라는 광대한 인구인데도 불구하고 문화행사를 주관하고 기록 보존해야 하는 문화원이 없다는 것이 평소 본 의원이 생각하고 느꼈던 사항일 뿐만 아니라 관악에서 뿌리를 내리고 계시는 구민에게 정말 죄송하게 생각할 사항입니다. 앞으로 2000년대를 바라보고 자라나는 청소년들과 우리 관악의 뿌리를 심어주는 정신적 지주인 선배 어른들의 뜻과 모든 전통을 살리는 문화원을 건립하여 관악의 역사를 계승하는 계기가 되어야 된다고 봅니다. 구청장님께서 문화원 건립을 어떻게 생각하시는지 견해를 듣고자 함과 동시에 92년도 본예산에 문화원 건립을 할 수 있는지 책임 있는 답변을 요구합니다.

- 1991년 9월 14일 관악구의회 제1대, 제5회, 제2차 본회의

이 시기의 전략은 주로 개별 조직이나 행위자의 전략이 주를 이루었다. 지방자치제의 시행 이전에는 조직군 차원에서 대응상대가 중앙정부였기 때문에 조직군 차원에서 국회의원 등을 대리인으로 하여 중앙정부

를 상대하였으나, 지방자치제 시행 이후에는 각 지방문화원들이 각 기초 의회와 지방자치단체를 개별적으로 상대하였다. 이는 지방자치제 시행 이후 국회에서 지방문화원에 대한 언급이 거의 없었던 점을 통해 알 수 있다. 특히, 전·현직 지역 정치인들이 지방문화원을 정치적 기반으로 활용하는 경우도 많았기 때문에 개별 조직차원의 전략구축이 활발했다.

(2) 조직학습과 자원의 교류

한편, 이 시기에는 조직을 설립하는 데 있어 조직군 내에서 잠재적 설립자간 학습이 중요한 전략이었다. 특히, 지방문화원이 설치되지 않았던 개별 지방자치단체는 지방문화원이 이미 설치된 지역과 비교하면서 지방문화원을 설치하려고 시도하였다. 학습은 곧 모방 또는 동형화로 나타났으며, 구체적인 방법에는 주로 타 지방문화원을 직접 벤치마킹하는 방법, 연합회를 통해 정보를 얻어 설립하는 방법, 타 지방문화원의 인사를 활용하는 방법 등이 있다.

자치도 내 시군 지방문화원이 지역출신 인사들에 의해 설립되고 구성되었던 반면, 광역시 내에서는 1994년까지 지방문화원이 설립되어 있지 않다가 갑작스럽게 조직설립이 활발해지면서 지방문화원의 설립에 있어 이미 설립된 지방문화원과 후발 지방문화원 간 인적교류가 활발했다. 초기 동작문화원의 원장으로 선임됐던 연만희는 동작문화원장에 선임되기 이전에 성북문화원의 초대 감사를 역임한 바 있으며 원장으로 재직할 당시 재계 인사 간의 교류를 통해 구로문화원의 설립을 유발했다⁹⁰⁾.

90) 지방문화원을 설립하는 데 있어 대표적인 인적교류에 의한 동형화는 근거는 동작문화원의 설립에 참여한 연만희씨의 경우이다.

“A지방문화원 설립자: 지방문화원 설립하면서 서울은 인적교류가 활발했어요. 동작문화원 초대원장인 연만희(유한양행 전 회장)씨 같은 분은 주거지가 성북구역서 원래는 성북문화원 초대 감사였는데 그분이 운영하는 회사가 동작구에 소재하고 있어서 동작구에서 회장님이 운영하시는 회사가 동작구에 있는데 지역을 위해서 여기서 문화원장 한번 맡아달라고 부탁하셔서 맡으셨다가 또 그분이 애경 장영신회장(구로문화원 초대 원장)하고도

또 도봉문화원의 설립을 주도하고 초대원장을 역임했던 김현풍은 도봉구가 분구되어 강북구가 설치되자 강북문화원 설립운동도 주도한 바 있다.

이외에도 지방문화원이 설치되지 않았던 광역시 자치구는 이미 설치되어 운영 중인 지방문화원에 대해 자문하는 것이 일반적 현상이었다. 다른 지방문화원의 벤치마킹은 설립과 초기운영에 있어 설립자와 운영자들에게 불확실성을 제거해 주는 가장 신뢰할 만한 방법이었다. 조직설립에 있어서는 기 설립자와 잠재적 설립자 상호간에 적극적인 요청과 대응이 있었던 것으로 확인된다.

지방문화원의 설립과 운영에 관해서는 한국문화원연합회이 발간한 운영매뉴얼이나 연합회가 운영하는 각종 교육과정을 통해 이미 규범화되어 학습으로 이어졌다고 볼 수 있다. 한국문화원연합회는 협회차원에서 설립초기부터 지방문화원 직원과 구성원들에 대한 연수프로그램 및 세미나프로그램을 운영하면서 정보를 교류하고 전문교육을 실시하고 있다⁹¹⁾. 결국 연합회의 존재와 활동은 지방문화원의 설립과 운영에 있어 학습의 발단이 된다.

그러나 지방문화원 간 인적교류보다도 정치권에서의 교류가 지방문화원의 확산에 더 큰 기여를 했다고 볼 수 있다⁹²⁾. 지방자치단체나 의회는 설립작업 중 또는 설립 이후 지역과 관련이 깊은 명망가를 영입하였기 때문에 표면적으로는 명망가가 설립한 것처럼 보이는 것이다. 이는

친분이 있어서 그렇게 전파됐었어요.”

- A지방문화원 K씨 설립자 인터뷰

91) 지역문화경영과정, 문화예술기관 문화학교운영 사업컨설팅 워크숍, 전국 지방문화원장 세미나, 문화원의 날, 문화원 인력워크숍 등을 매년 실시하고 있으며 지방문화원 운영매뉴얼, 각종 연수자료집 등을 배포하고 있다.

92) 실제로 지역에서의 자생적 조직설립보다는 지방자치단체 간 정보의 교류에 의한 조직의 설립이 더 많다고 볼 수 있다.

“A지방문화원 설립자: 지방문화원들이 지역에 뜻있는 분들이 설립한 것처럼 보이지만 사실은 서울에서도 몇 군데를 제외하고는 다들 구청에서 만들었어요.” **“B지방문화원 사무국장:** 실제로 도시에서 자발적으로 이거 설립 하겠다고 나서는 사람 찾기 힘들어요. 지역정가에서 주도하고 영향력 있는 분들을 영입하는 거죠.”

정치권에서 교환된 정보에 의해 지방문화원의 활용도를 인식했다고 볼 수 있다.

지방자치제 실시 이후 후발 지방문화원의 설립은 자원의 교류에 따른 모방적 동형화에 강한 영향을 받는다. 광역시 내에 설치된 지방문화원 중 비교적 후발 지방문화원은 앞서 설립된 지방문화원의 전략과 구조를 답습하는 경향을 보이고 있다. 후발주자로서 지방문화원을 설립한 지방자치단체뿐만 아니라 현재 지방문화원이 설립되지 않아 설립을 추진 중인 충청남도 계룡시, 인천광역시 동구, 옹진군 또한 모방적 동형화의 경향을 보여주며 지방문화원이 설치되어 있지 않다는 점 때문에 자신의 고장이 문화적 열위에 있다는 점으로 오해될까 경계하고 있음을 보여준다⁹³⁾.

93) 인터뷰 및 각종 기록자료에서 동형화의 근거를 찾을 수 있다. 특히, 지방문화원이 아직 설치되지 않은 충청남도 계룡, 인천광역시 동구, 옹진군 지역에서는 지방문화원이 설치되지 않았다는 이유로 문화적 낙후성이 증명되는 것에 대해 우려하는 시선이 많다.

질문: C구는 지방문화원의 설립이 다른 지역보다 상당히 늦었는데 그 이유가 어떻게 되나요?

C지방문화원 사무국장: 특별한 이유는 없습니다. 나서는 사람이 없어서죠.

질문: 그럼 늦게라도 만든 이유는요?

C지방문화원 사무국장: 남들 다 있는데 우리만 없으면 안되니까요. 우리도 문화적으로 자랑할만한 것들이 있는데 남들 다 가지고 있는 문화원조차 없으면 안되겠다는 생각을 해가지고.

질문: 그런 생각을 누가 했나요? 초기 설립자들이요?

C지방문화원 사무국장: 아뇨. 구청에서 그런 생각들이 있어서 구청에서 추진을 했습니다.

- C지방문화원 사무국장 인터뷰

“국내 최초로 강화문화원이 1947년에 세워진 다음 전국적으로 문화원 설립이 이어졌다는 사실만 봐도 당시 인천의 문화수준이 높았다고 해도 과언은 아니죠. 하지만 현재 전국 228개 지방문화원이 운영 중인데 미설치 지역 5곳의 명단에 인천이 2곳(동구·옹진군)이나 포함돼 있어 안타깝습니다.”

- 기호일보 2016년 5월 27일 “‘천연염색~합창단’ 지방문화원 특색 살려야죠” 최춘자 인천시 문화원연합회장 인터뷰 중

지방문화원 조직이 설립되기 위해서는 물적자원이 동원되어야 했다. 지역의 엘리트들은 지역에서 비교적 물질적으로도 풍요한 생활을 영위하고 있는 전문직, 기업가 등이었다⁹⁴⁾. 대체적으로 이들은 시기에 따라 편차는 있지만 지방문화원의 설립에 필요한 초기의 물적자원을 가장 많이 공급한 행위자들이었다. 반면, 조직군 차원에서는 각 지방문화원에 대한 정보의 제공, 교육훈련의 제공 등이 전략의 전부였다.

4) 조직확산

(1) 조직확산의 형태

1994년에 지방자치제가 시행됨과 더불어 각 광역시 자치구에서도 지방문화원의 설립을 시작하였다. 1994년에는 전국적으로 13개의 문화원이 설립되었고 1995년에는 4개, 1996년에는 8개, 1997년에는 7개, 1998년에는 10개, 2000년에는 5개가 설립되었다. 그러나 2000년 이후에는 신규조직의 설립수가 급감하였다. 이러한 90년대와 2000년대의 확산분

“이러한 노력이 늦지 않다고 생각하며 각종 공공기관의 유치도 중요한 일이지만 내적인 충실을 기하기 위하여 계통문화원 설치가 필요하다고 판단됩니다. 최홍록 시장님과 관계 공무원 여러분의 적극적인 검토와 개원에 필요한 조치를 차근차근 진행해 나가 주시기를 당부드리며, 구호만 문화도시가 아니고 명실상부한 문화도시로 거듭나는 실체가 있는 계통시가 되기를 기대해 봅니다.”

- 계통시의회 제4대 제102회 제1차본회의(2015.04.17.) 김용락 의원 자유발언 중

94) 지방문화원의 설립에 문화예술인보다는 기업가 등이 주로 참여한 현상에 대해 한 설립자는 다음과 같이 해석하고 있다.

A지방문화원 설립자 K씨 사업가들도 마찬가지고. 이거 설립하려면 주도하는 사람은 최소한 5천만원에서 1억원 정도를 내는데 그걸 감당할 수 있는 사람이 그렇게 많지 않아요. 문화예술인들은 그렇게 돈이 많은 사람도 없고, 또 그런 사람들이 설립하게 되면 자기 전문분야만 열심히 해요. 화가는 전시회만 하고, 연극인은 공연만 하고, 음악가는 연주회만 하고...

- A지방문화원 설립자 K씨 인터뷰 중

포의 차이는 1960년대와 1970년대의 확산분포 차이와는 근본적 원인이 다르다. 이는 조직군의 포화도와 관련이 있다. 이미 전국적으로 조직군이 거의 포화되어 신규로 설립 가능한 지역이 거의 남아 있지 않았다.

표 31 1994-2011년까지의 신설조직 수

연도	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
설립 조직수	13	4	8	7	10	7	5	4	2	6	1	3	0	1	1	3	1	1

(2) 조직확산의 맥락과 특징

지방자치제의 실시는 지방문화원들에게 기회요인과 위기요인을 동시에 제공하였다. 우선 기회요인은 지방자치제의 실시로 각 조직별 자율적인 운영과 중앙정부의 통제에서 벗어나 순수 민간단체의 역할을 하는 것 또한 가능해졌다는 점이다. 그러나 지방자치제의 실시에 따라 또 다른 외부행위자인 지방자치단체와 지방의회가 등장하게 되었다. 이에 따라 과거에는 정부의 정책에 따라 조직군 전체가 반응했다면 지방자치제 시행 이후에는 개별 조직별로 대응전략이 달랐다.

다른 민간단체와는 달리 지방문화원은 1개 기초자치단체에 단 1개만을 설치할 수 있고 법적 제약을 강하게 받는 조직이다. 지방자치제 실시 이후 설립된 지방문화원은 설립을 기초의회나 기초자치단체가 주도했고 각 지방의 정치적 환경과 맞물려 설치되었다.

5. 시기별 조직확산의 특징요약

1) 지방문화원을 둘러싼 환경의 변화

본 연구에서는 공보 및 문화정책의 큰 틀에서의 변화와 지방문화원 조직에 영향을 미치는 환경변화에 따라 네 개의 시기로 구분하여 각각의 시기에서 조직이 처했던 환경의 변화과정을 분석하였다. 또 시기에 따른 조직환경의 변화로 조직은 개체수준과 조직군 수준에서 어떻게 전략과 역할을 수정하면서 반응하였는지를 분석하였다.

지방문화원 조직환경의 변화는 그들의 활동을 직간접적으로 지원하고 통제하는 행위자의 의지에 따라 끊임없이 변화했다. 개체수준에서는 개별 문화원 자체적으로 독자적인 역할수행에 대한 의지도 있었으나 제도와 환경의 큰 틀 안에서 그들이 수행할 수 있는 독자적 역할의 범위는 분명 한정되어 있었다. 개체수준의 독자적 역할의지에도 불구하고 각 시기별로 지방문화원의 역할은 전체적으로 유사해지는 경향을 보이고 있다.

시기별로 보면 첫째는 해방 이후부터 1962년까지로, 이 시기에 지방문화원의 설립과 운영에 영향을 미친 외부 행위자는 미국공보원이었다. 그러나 미국공보원이 운영에 있어 절대적인 영향을 미쳤다고보다는 자생적인 시민활동이 발생하기 시작한 시점에 미국공보원이 활동을 간접적으로 지원한 수준에 머물렀다.

둘째는 1963년부터 1980년까지로, 이 시기는 유신헌법 이전과 이후로 나누어볼 수 있다. 유신 이전에는 부족한 정권의 정당성과 반공홍보활동에 정치적으로 조직을 활용하였지만 유신 이후에는 정치적 활용도가 크지 않아 생존에 위협을 받는 시기였다. 이 시기는 모두 지방문화원에 대한 주요 행위자가 중앙부처의 공보부(문화공보부) 및 문화예술킨흥원이었다. 물론 형식적으로 설립주체는 민간이지만 실질적인 운영지원과

운영의 방향을 결정한 것은 정부라고 볼 수 있다.

셋째는 1981년부터 1993년까지로, 이 시기에는 외부행위자가 중앙부처의 문화공보부(문화부, 문화체육부)와 문화예술진흥원이었다. 이 중전반기인 전두환정권 하에서 지방문화원은 향토사 연구와 지역문화 발굴 등 표면적으로 내세운 지방문화원의 본연의 역할에 충실하였으나 군사정권에는 정당성을 홍보할 수 있는 좋은 수단이 되어주었다. 이 시기의 지방문화원은 형식적으로 문화원이라는 이름에 걸맞은 문화활동을 수행한 것으로 보인다. 그러나 이 또한 정권의 정당성을 확보하기 위한 수단으로 활용되었고 대중이 함께 즐길 수 있는 전통놀이에 한정되어 있었다. 노태우정권에서는 정권의 정당성을 확보하기 위한 노력이 줄어들었다. 지방자치제가 실시되는 과도기적 시기로 중앙정부에서는 지방문화원들에 대해 자율성과 자생을 요구하며 실질적인 지원을 줄이기 시작하였다.

넷째는 1994년부터 현재까지로, 외부행위자는 지방자치제의 시행과 함께 지방자치단체가 되었다. 1994년 이후 문화정책의 가장 중요한 특징은 효율성의 논리가 강조되었다는 점이다. 이에 따라 지방문화진흥에 있어서도 효율적 운영방안을 추구하기 시작했다. 결국 지방문화원들의 사업은 지역의 관광산업 및 문화산업과 연계되었다. 또 이 시기에 들어 지방자치제의 실시와 함께 지방문화원들이 각각의 약간의 개성을 지녔다. 이로 인해 지방문화원 간에 여전히 비슷한 역할을 수행하면서도 독자적 역할을 수행하는 기관들도 생겨났다. 따라서 이들에 대한 역할기대는 지방자치단체 문화관련 업무의 아웃소싱기관, 개별 조직별 독자적 역할의 개발과 독자적 향토사 연구 및 수익사업 등이다.

지방문화원 조직군은 그 활동에 있어 우호적인 환경과 비우호적인 환경이 번갈아가며 나타났다. 조직의 전략도 이러한 환경변화의 순환과정과 일정 수준 일치한다. 1970년대 초반까지 꾸준히 확장하던 조직군은 1970년대 중반부터 조직의 활동에 비우호적인 환경이 나타나면서 새로

이 진입한 조직의 수도 감소하고 전체 조직 수도 감소하였다.

1975년, 1976년, 1995년을 제외하고는 지방문화원 조직군은 꾸준히 성장하였지만 그 확산속도는 환경의 우호도에 따라 달랐다. 환경의 우호도는 앞서 4장에서 구분한 네 개의 시기별로 볼 때, 각 시기별 전반기는 우호적인 반면 후반기는 비우호적이었다. 해방 직후에는 미국공보원이, 1960년대에는 박정희정권이, 1980년대에는 전두환정권이, 1994년에 지방자치제가 시행된 이후에는 각 지방자치단체가 조직의 확산에 우호적인 경향을 보였다. 반면, 각 시기의 후반으로 갈수록 지방문화원 조직의 효용이 감소하여 비우호적인 환경이 조성되었다. 실제로 1950년대 후반부터는 미국이 지원을 줄이기 시작했으며 1970년대에 우리 정부는 차츰 지원을 줄이다가 결국 전면 중단했다. 또 전두환정권 시절에는 지원을 재개했다가 직접선거를 거쳐 출범한 노태우정부는 지방자치제가 시행될 것을 구실로 지원을 축소하였다.

2) 환경변화에 따른 조직에 대한 역할기대의 변화

지방문화원 조직을 둘러싼 거시적 환경변화는 조직에 대한 정치적·사회적 역할을 변화하게 했다. 특히 지방문화원으로 하여금 역할을 기대한 주요 외부행위자가 시대에 따라 변화하였다. 각 시기별 역할기대의 변화는 지방문화원의 설립과 운영에 가장 영향력이 컸던 외부 행위자의 기대를 살펴보는 것이 중요하다.

첫째, 해방 이후부터 1962년까지는 조직의 설립과 운영에 절대적 영향을 미치는 주요 외부행위자가 해방 직후에는 없다가 6·25전쟁을 거치면서 미국공보원이 등장하였다. 해방 이후 높은 문맹률로 인해 사회적으로 요구되는 역할기대가 계몽운동과 민주시민교육이었으며 미국공보원이 설립과 운영을 지원함에 따라 그들의 역할기대인 반공교육과 동맹강화교육이 강화되었다.

둘째, 1963년부터 1980년까지의 시기로 우선 유신 이전까지는 새로운 권력의 등장과 낮은 미디어 발전수준으로 인해 지방문화원 조직은 홍보 매개체로서 높은 활용가치를 인정받았기 때문에 박정희정권은 지방문화원에 대해 반공운동의 전국조직으로 활용코자 설립과 운영을 지원하였다. 반공운동은 부족한 정권의 정당성에 대한 국민적 관심을 낮추는 데 효과적인 역할기대였다고 볼 수 있다. 그러나 1971년 대선 및 이후 유신체제로의 전환은 반공운동의 전국적 조직으로서 지방문화원의 효용가치를 떨어뜨렸다. 대신 새마을운동홍보조직으로 활용하기도 했으나 이마저도 정부가 새마을운동중앙회를 창립하면서 정치적 역할기대의 수준이 낮아지고 조직의 존재가치를 퇴색시켰다.

셋째, 1981년부터 1993년까지의 시기로 전두환정권에서는 정당성이 부족한 정권의 정당성을 확보해줄 민간조직을 필요로 했다. 이전 정권과는 달리 텔레비전이 전국적으로 보급되는 등 미디어의 발전으로 인해 정책의 홍보매개체로서의 역할기대는 없었다. 그러나 군중을 동원한 오락거리의 제공 등을 통한 국민의 관심전환을 위한 역할을 요구받았다. 이에 따라 대규모 군중동원행사에 조직의 역량이 동원되었다. 그러나 노태우정권은 직접선거로 수립된 정부인만큼 정권의 정당성에 대한 홍보 유인이 적어 특별한 역할을 요구하거나 기대하지 않았다.

넷째, 1994년 이후의 시기로 지방자치제의 시행이라는 중요한 환경변화요인이 존재했다. 지방자치제의 시행은 지방문화원의 주요 외부행위자를 중앙정부에서 지방자치단체와 지방의회로 전환함으로써 지방자치단체 및 지역주민들의 요구가 역할기대가 되었다. 각 지방문화원에 대한 외부행위자가 달라짐에 따라 역할기대 또한 다양해졌는데 공통적으로 지역의 문화적 수요에 대한 대응으로 자치와 참여에 대한 기여, 다양성과 복지에 기여, 효율적 운영 등이었다.

3) 환경요인에 따른 전략의 변화

지방문화원 조직은 환경에 따라 적합한 대응전략을 구축하며 생존 및 확산되어왔다. 각 시기별 확산 및 생존전략은 다음과 같다.

첫째, 해방 이후부터 1962년까지는 지식인들을 중심으로 계몽운동과 민주시민교육의 필요성을 인지하고 개별 조직들이 자생적으로 활동하면서 외부의 주요 자원공급원인 미국공보원에 의존하는 전략을 펼쳤다. 이 시기에 각 지방문화원들은 협의체가 구성되어 있지 않아 조직군 차원의 집합적 전략을 수립할 수 없었다.

둘째, 1963년부터 1980년까지의 시기로 새롭고 강력한 권력이 등장함에 따라 이들에 의존하는 전략을 구사했다. 특히, 새로운 정치권력은 전국각지에 설립된 지방문화원을 홍보매개체로 활용할 수 있는 가능성에 관심을 가졌고 관련법을 마련해주었다. 유신이 선포되고 새마을운동이 시작된 1971년 이전까지 지방문화원은 조직군 차원에서 정부에 자원을 요구하는 집합적 전략을 구사하면서 그 꾸준히 조직수를 늘려가고 자원을 확보하였다. 개별조직들은 일부 지방문화원의 경우 지역사회에 자원을 의존하기도 했지만 개별적 생존전략을 구축하기보다는 조직군 차원의 전략을 기대하였다.

셋째, 1981년부터 1993년까지의 시기로 지방문화원 조직들에게 새로운 기회가 열렸다. 새로운 정치권력으로부터 그 효용성을 인정받음에 따라 조직군 차원에서 권력에 적극 협력하였다. 박정희정권이 처음 들어설 당시 미디어가 발전하지 못해 정부정책의 홍보수단으로 지방문화원이 활용되었다면 전두환정권은 지역별로 전통문화행사를 발굴토록 하여 지역민이 참여할 수 있는 오락거리를 제공하는 등 각종 동원행사 등에 조직을 활용하였다. 개별 조직들은 다른 지역의 조직이나 활동을 모방하는 동형화현상이 나타났고 환경으로부터 조직이 생존할 수 있는 자원을 획득하고 정치적 지지나 정치적 지지의 기반을 제공하였다.

넷째, 1994년 이후 지방자치제의 실시는 외부환경과 조직에 강력한 영향을 미치는 외부행위자를 크게 변화시켰다. 과거에는 외부의 강력한 행위자의 결정에 따라 조직의 운명과 역할이 크게 달라졌다면 지방자치제의 시행 이후에는 지방문화원이 최초로 설립된 당시의 본연의 역할에 더욱 근접할 수 있었다. 이에 따라 조직군 차원에서의 역할보다는 개별 조직의 전략이 더 중요하게 부각되었다. 조직군 차원에서 정보교류 정도의 소극적 전략만을 구사했다면 개별 조직별로는 자치단체와의 협력, 지역주민과의 소통, 개별적 수익사업을 통한 생존전략을 구축하였다. 조직의 확산에서는 신규조직의 설립이 지방의회나 지방자치단체가 중심이 된 경우가 많았던 만큼 타 지방자치단체의 모방을 통한 지방문화원 설립전략이 두드러졌다.

4) 시기별 차이의 논의

지방문화원의 환경은 이들 조직에 대한 역할기대를 제공하고 역할기대는 시기별로 전략을 변화시켰다. 또한 환경의 변화에서 기인한 조직의 역할기대와 전략의 변화는 조직의 확산특징을 시기별로 다르게 규정하였다.

첫째, 해방 직후 계몽운동의 수요에 기반하여 지역 지식인들에 의해 생겨나던 지방문화원은 전쟁 이후 미국공보원이 설립을 지원하면서 폭발적으로 그 수가 증가했다. 대도시의 문화원은 미국공보원이 주도한 반면, 군 단위 농어촌 지역의 문화원은 미국공보원의 물품 지원 하에 자생적으로 생겨났다. 해방 직후부터 1962년까지의 지방문화원은 계몽운동과 사회통합을 위한 사회교육기관으로서 역할을 요구받았고 이에 대응하여 문해교육과 민주시민교육 등 계몽운동과 반공교육과 동맹강화교육 등 사상교육기관의 역할을 수행했다. 개인이나 개별 조직들이 독자성을 가지면서도 미국문화원에 자원을 일정 수준 의존했기 때문에 조

직군 차원의 전략은 구축할 수 없었다.

둘째, 1963년부터 1980년까지는 지방문화원의 운영과 확산이 외부환경에 크게 의존하던 시기였다. 조직의 전략은 정치적 역할기대인 정권의 정당성 홍보, 반공운동, 새마을운동 홍보 등에 치중되었고 조직의 신규 설립은 지역에서의 설립운동보다는 집합적 전략에 의해 외부자원에 의존하여 확산되었다. 물론 이 시기에도 지방의 중소 시군을 중심으로 조직이 확산되는 경향이 다소 있으나 지역 엘리트의 정치적 목적과 결합한 결과라고 볼 수 있다. 이 시기에는 조직의 생존이 외부환경에 의해 결정되기도 했다.

셋째, 1981년부터 1993년까지 또한 외부환경에 크게 의존한 시기이다. 외부환경의 급격한 변화에 따라 새로운 역할기대를 갖게 된 지방문화원은 1980년대 초중반에 다시 재도약기를 가졌다. 그러나 환경이 비우호적으로 바뀌자 다시 조직의 활동과 신규설립은 침체기를 갖는다. 이 시기에는 주로 이주민으로 구성된 수도권에서도 조직의 설립이 활발했다는 공간적 특징을 가진다.

넷째, 1994년 이후에는 조직군의 초창기와 마찬가지로 운영과 신규설립에서 개별적 전략이 나타난다. 이러한 특징은 지방자치제의 시행이라는 환경변화에서 기인한다. 조직군이 생존할 수 있는 공간이 광역시의 자치구로 확대된 만큼 대도시 위주의 확산이 일어나는데 지역의 정치적 조건과 결합하여 조직이 설립되는 경우가 많으며 이 과정에서 동형화현상이 포착된다. 이 시기에는 미설립지역을 중심으로 꾸준한 확장세를 보인다.

종합적으로 보면, 시기적으로 외부의 강력한 행위자가 지원했던 시기(1954-1958, 1963-1970, 1982-1986)에 조직의 설립이 활발했다. 이러한 시간에 따른 설립특징은 외부환경의 강력한 영향력을 증명하기도 하지만 외부환경이 비우호적인 시기(1970년대 후반)에도 간헐적으로 조직이 설립되기도 하였고 자원의 사용을 최소화하면서 기존 조직들이 생존했

다는 측면에서 개인이나 조직의 전략의 유효성이 증명되기도 한다.

공간적으로는 지방과 농어촌 군지역의 확산이 빨랐던 반면, 대도시권과 수도권에서의 확산은 상대적으로 늦었다. 또한 대도시권에서 설립이 이른 지역은 자생적 설립이 아니라 미국공보원의 지원에서 출발하여 민간에게 운영권을 이양한 경우가 대부분이다. 이러한 특징은 농어촌 지역출신 지식인이 애향심을 가지고 조직을 설립하려 했던 반면, 도시권은 조직설립운동의 구심점을 찾기 어려운 데서 기인한다. 결국 대도시권도 대부분 설립이 완료되기는 했지만 조직의 설립과 운영에 정치적 이해관계가 얽힌 경우가 많아 지방자치단체와 지방문화원이 갈등을 겪고 있는 경우는 대부분 대도시권 지방문화원이다. 반면, 농어촌 지역의 지방문화원은 대체로 지역의 유지들이 지방문화원을 운영하면서 지방자치단체장 또는 지방의회와 원만한 관계를 유지하고 있다.

지방문화원조직의 환경, 행위자와 역할기대, 시기별 확산특징의 변화과정을 시기별로 정리하면 <표 - 32>와 같다.

표 32 환경의 변화와 조직의 대응전략

시기	기간	거시적 환경	조직의 주요 활동	주요 외부 행위자	역할기대
P1	해방 이후 -1962년	정치적 혼돈, 사회적 혼란, 이념적 갈등, 높은 문맹률, 피폐한 경제상황, 먹고살거리 우선	한국전쟁 이전에는 계몽운동과 민주시민교육 등을 수행하였으나 한국전쟁 이후에는 반공교육 등을 수행	미국공보원	교육 계몽운동 민주시민교육 반공교육 동맹강화교육
P2-1	1963년 -1971년	강력한 권력, 경제적으로 고도성장, 민주화요구는 높으나 억제된 상황, 미디어가 발전하지 못한 기술적 환경	1971년 이전에는 정책홍보와 반공활동을 수행	정부 (공보부/문예진흥원)	공보조직 반공운동 정권의 정당성 홍보
P2-2	1972년 -1980년	유신체제, 민주화 요구에 대한 강력한 억제	유신 이후에는 활용가치가 떨어짐		조직 새마을운동 지원(약한 기대)
P3-1	1981년 -1987년	정당성 없는 강력하고 새로운 권력, 경제적 안정, 강력한 민주화 요구, 미디어의 발전	언론통제와 미디어의 발전으로 정책홍보역할을 축소되었으나 정부주도 동원행사에 활용	정부	공보조직 정권의 정당성 홍보 국민적 관심전환
P3-2	1988년 -1993년	직선제에 의해 탄생한 정부로 정당성 문제에서 자유로움, 서울올림픽	노태우정부에서는 조직활용가치가 떨어짐		조직 정치적·사회적 기대의 저하 자치요구의 등장
P4	1994년 -현재	지방자치제, 다양성에 대한 요구 증대, 상대적 빈곤문제 대두	각 지역별/조직별 상이한 활동	지방자치단체 지방의회	참여조직 자치와 참여에 기여 다양성과 복지에 기여 효율적 운영

표 32(계속) 환경의 변화와 조직의 대응전략

시기	기간	전략의 변화	조직확산특징
P1	해방 이후 -1962년	개별 조직들이 자생적으로 활동하면서 미국공보원에 의존 조직군 차원의 전략은 없음	미국공보원 주도의 대도시 문화원과 민간 주도의 군단위 문화원 확산
P2-1	1963 -1971년	새롭고 강력한 권력이 등장함에 따라 이들에 자원의존 조직군 차원에서 정부에 자원을 요구하는 집합적 전략 개별적 생존전략을 구축하기 보다는 조직군 차원의 전략을 기대	전국적으로 고른 확산분포
P2-2	1972- 1980년	조직군 차원에서 정부에 자원을 요구하는 집합적 전략 개별적 생존전략을 구축하기 보다는 조직군 차원의 전략을 기대	조직군 축소
P3-1	1981 -1987년	조직군 차원에서 권력에 적극 협력 환경으로부터 조직이 생존할 수 있는 자원을 획득하고 정치적 지 지나 정치적 지지의 기반을 제공	전국적으로 고른 확산분포, 경기지역의 활발한 확산
P3-2	1988-1993 년	조직의 소극적 유지전략	조직군 포화 및 지원축소로 확산정체
P4	1994년 -현재	조직군 차원에서 정보교류 정도의 소극적 전략만을 구사 개별 조직별로 자치단체와의 협력, 지역주민과의 소통, 개별적 수 익사업을 통한 생존전략 구축	대도시권까지 조직확산 모방적 동형화에 의한 대도시 자치구의 신규조직 설립 활발

5) 다른 조직의 확산특징과 비교

지방문화원 설립운동의 출발은 지식인들의 순수한 계몽활동이 목적이었다고 볼 수 있다. 자유당정권시절부터 지방문화원을 정치적으로 이용하려는 시도는 있었지만 적극적이지는 않았을 뿐만 아니라 전국적인 조직실태조차 파악하고 있지 않았다. 물론 미국공보원의 요구에 맞는 역할을 일부 수행하기도 했지만 그들의 요구만 따른 것은 아니었으며 독자적인 역할을 수행하기 위해 조직을 설립한 것이 일반적이었다.

반면, 박정희정부 이후 전두환정권까지 지방문화원은 정부의 일방적 요구에 따르는 조직으로 변화하였다. 박정희정권시절에는 미디어가 발전되지 않았다는 점을 활용하여 전국적 조직망을 가진 홍보매개체로, 전두환정권 시절에는 주민동원에 효과적이라는 점을 활용하여 정부주도의 행사에서의 주민동원조직으로 적극적으로 활용되었다. 따라서 권위주의 정권을 거치면서 지방문화원 조직들은 그들의 의지와는 상관없이 관변화되었다고 볼 수 있다.

정부의 입장을 대변하고 정책홍보에 무비판적이고 적극적인 관변단체는 우리나라에만 있는 독특한 비영리조직형태로 민간단체면서도 정부의 직접적 개입에 의해 운영되는 조직이다. 우리나라의 대표적인 법정관변 단체에는 자유총연맹, 바르게살기운동연합, 새마을운동중앙협의회가 있다. 이들은 정부의 수요에 의해 조직되어 현재까지 운영되고 있는 조직들이다.

각 지방문화원들은 설립동기가 각 조직마다 다르고 설립주체들이 민간 행위자들로 이들이 자발적으로 설립하되 시기에 따라서 외부 행위자에 의존하기도 했다. 또 개별 조직은 독립적으로 운영하되 공동의 이익을 도모하기 위한 협의체로 구성되어 있으며 시공간적으로 꾸준히 확산되어 왔다. 역할은 조직마다 다르기는 하지만 평균적으로 시민단체와 관변단체의 중간적 역할을 수행하기 때문에 준관변단체의 성격을 띤다.

그러나 세 개의 법정관변단체는 설립주체가 정부이며 운영과정에서 민간단체로 전환되었다. 자유총연맹은 부통령 이기붕 등 이승만정부 시절 설립된 한국아시아반공연맹이 그 모태이고 박정희정부에서는 한국반공연맹으로, 노태우정부에서는 자유총연맹으로 변화하였다. 새마을운동중앙협의회나 바르게살기운동협의회는 설립 당시에는 정부가 직접 설립하였으나 다음 정권은 이를 민간단체로 전환하여 관변단체로 활용하였다. 세 개의 법정관변단체는 각각의 하위조직을 관련법에 따라 동시에 전국적으로 확산시켰다. 이들의 조직특성과 지방문화원을 비교하면 다음과 같다.

표 33 다른 조직과의 확산 특징 비교

시기	조직설립동기	설립주체 및 변화과정	조직군 성격	확산특징
지방문화원	각 조직마다 다름	민간의 자발적 설립 외부행위자의 도움	개별조직마다 독립 적으로 운영하되 협의체 구성	시공간적으로 지속적 확산
자유총연맹	냉전시대 이념전쟁을 위한 한국아시아반공연맹으로부터 출발하였고 박정희정부 에서 정부주도로 한국반공 연맹 창설	이승만정부 시절 정치인들이 주축이 되어 설립하였고 박 정희정부가 한국반공연맹법 을 제정하여 지원하였고 1989년에 민간단체인 자유총 연맹으로 전환	하위조직을 거느린 하나의 연맹	1964년 한국반공연맹의 출범과 동시에 시도지부를, 1967년 각 시군구에 지부를, 1969년 읍면동 지도위원회를 동시에 설치
바르게살기 운동연합	군사혁명으로 권력을 장악 한 전두환정권이 정권의 정 당성을 확보하기 위해 사회 정화의 명목으로 설치	전두환정권 시절에는 정부가 설립하고 민간 위원들을 참 여시켰으나 노태우정권 들어 순수민간단체인 바르게살기 운동연합으로 전환	하위조직을 거느린 하나의 연맹	단일조직으로 운영되었으나 1992년 관련법이 제정되면서 동 시에 시도협의회, 시군구협의회, 읍면동위원회의 하위조직을 동 시에 설치
새마을운동 중앙협의회	박정희정부시절 새마을운동 의 추진을 위해 설립	박정희 정부가 직접 설립하 였으나 전두환정권에서는 민 간단체로 전환	하위조직을 거느린 하나의 연맹	1972년 중앙협의회를 조직하고 동시에 전국적 하위조직인 지부 및 지회를 설치

제 5 장 결론

제 1 절 연구의 요약

본 연구는 지방문화원 조직군이라는 하나의 연구대상을 환경측면과 행위자의 전략 측면에서 동시에 접근하여 분석하였다. 분석에 앞서 연구에 적용한 이론과 방법론을 각각의 장으로 구분하여 검토하였다. 이론은 조직의 확산에 관한 선행연구를 검토하고 조직의 확산에 영향을 미치는 요인을 환경측면과 전략측면에서 검토하였으며 비영리조직군의 성장에 관한 이론을 검토하였다.

지방문화원 조직에 영향을 미치는 환경변화에 따라 네 개의 시기로 구분하여 각각의 조직환경이 변화하는 과정을 분석하였다. 시기의 구분을 위해 조직의 개요 및 해방 이후 확산과정에 대해 간략히 살펴보았다. 제4장 분석과정에서는 조직환경이 변화함으로써 조직에 기대하는 사회적 역할기대와 정치적 역할기대가 어떻게 변화하였는지를 검토하고 개체수준과 조직군 수준에서 어떻게 전략과 역할을 수정하면서 역할기대에 반응하였는지를 검토하였다.

분석 결과, 해방 이후부터 1962년까지는 주요 외부 행위자는 미국공보원이었고 이 시기 지방문화원에 대해 기대한 역할은 계몽운동과 미국 등 우방국가의 문화소개 등이었다. 조직에 대한 지역의 수요를 직접 확인한 지역엘리트들에 의해 외부행위자의 기대와 지역주민의 사회적 기대를 적절히 조화시켜 조직을 설립 및 운영하였다. 조직군은 집합적 전략을 구축할 수 없었지만 개별 조직별로 외부자원에 의존하면서 생존전략을 구축했다.

1963년부터 1980년까지 지방문화원에 대한 외부 행위자는 중앙부처의 공보부(문화공보부) 및 문화예술진흥원이었고 이 시기 지방문화원에 기

대한 역할은 반공운동과 새마을운동 홍보활동이었다. 그러나 이 시기는 전반기(1963-1971)와 후반기(1972-1980)로 나누어 보면 그 활동에 있어 큰 차이가 있다. 전반기에는 정권의 필요에 의해 정부가 지방문화원들의 활동을 적극적으로 지원한 결과 비록 정부에 대한 종속적인 활동들이 주를 이루기는 했지만 다양한 활동이 활발했던 반면 후반기에는 전국 대부분의 지방문화원이 활동을 줄이거나 중단했으며 일부 지방문화원은 폐쇄되기에 이른다. 또한 이전 시기와 전략 측면에서 달라진 점은 연합회를 통한 집합적 대응을 통해 조직군 전체가 생존할 수 있도록 전략을 구축했으며 이전 시기에 비해 외부자원 의존도가 매우 높았다는 점이다.

1980년대 들어 지방문화원의 활동은 다시 부흥기를 맞는다. 1981년부터 1993년까지의 주요 행위자는 중앙부처의 문화공보부(문화부, 문화체육부)와 문화예술진흥원이었다. 지방문화원의 역할이 과거와 달라진 점은 미디어의 발전으로 공보역할로부터는 해방되었다는 점이다. 한편, 이 시기 또한 전두환정권과 노태우정권이라는 두 개의 시기로 나누어볼 수 있다. 전두환정권은 문화정책에 대해 오락성과 대중성을 결합시키면서 문화정책을 다양하게 지원했다. 그러나 1980년대 후반부터는 지방자치제가 실시되는 과도기적 시기로 중앙정부에서는 지방문화원들에 대해 지원을 중단하고 지방으로 그 운영에 관한 권한과 책임을 이양하는 등 자치요구가 등장하기 시작했다.

1994년부터 현재까지로 외부 행위자는 지방자치제의 시행과 함께 지방자치단체이다. 그러나 지방자치제가 실시된 만큼 주민의 요구가 역할기대가 될 수 있었다. 따라서 이 시기에는 이전 시기와는 달리 지방문화원에 대한 역할기대가 크게 바뀌었다. 각 조직마다 이전시기에 비해 독립성과 다양성을 가질 수 있었으며 위로부터 아래로의 전달이 아니라 주민들의 역할기대에 맞는 전략을 구축했다. 이에 따라 이 시기 지방문화원들의 주요 역할은 지방문화원의 사업대행, 수익사업 및 지방문화원

별 독자적 역할 등이었다.

지방문화원의 지역별 확산 특징을 종합적으로 검토해보면, 해방직후 지역에 기반한 계몽운동 수요에 의해 비교적 소규모 군단위를 중심으로 조직설립운동이 일어났다면 이후에는 점차 대도시 및 수도권으로 확산되어 갔다. 지방자치제가 실시되고 지역의 정치적 수요, 문화적 수요와 결합하여 후발지역인 대도시지역에까지 확산시켰으며 지역에 따라서 개별적 설립특징을 다르게 했다.

종합적으로 지방문화원 조직환경의 변화는 그들의 활동을 직간접적으로 지원하고 통제하는 행위자의 활용의지에 따라 변화했으며 시기별로 지방문화원의 역할은 위로부터의 정치적 역할기대와 아래로부터의 사회적 역할기대를 조합하였다.

제 2 절 연구의 함의

1. 이론 및 방법론적 함의

이 연구는 동일한 조직의 공간적 확산이 환경과 행위자의 조응, 즉 환경과 전략의 상호작용을 통해서 비롯될 수 있다는 의문에서 분석을 시도하였다. 그동안 공공조직 또는 공익을 추구하는 조직에 대한 연구는 조직의 공식적 근거와 법적 정당성을 규명하는 연구들이 주를 이루어왔다. 그러나 오랜 기간을 생존해온 조직의 법적 정당성은 시간이 흐를수록 자연스럽게 부여되고 공식적 근거는 법적 정당성에 수반된다. 반면, 공식적 근거나 법적 정당성과는 다르게 사회적 정당성, 즉 조직에 대해 사회구성원이 암묵적으로 합의하여 부여하는 정당성은 시간과 장소에 따라 달라진다. 본 연구에서는 조직에 대한 사회적 정당성의 변화, 조직의 역할에 대한 사회적 요구의 변화, 더 나아가서 거시적 환경 변화는 개인과 조직의 행태를 어떻게 변화시켜왔는지를 분석했다.

이를 위해 본 연구에서는 지방문화원이라는 특수한 조직군의 환경과 전략의 측면을 동시에 고려하여 조직의 확산과정을 분석했다. 해방 이후 우리나라의 정치적·사회적 환경의 변화과정에 대해 분석했고 이러한 환경이 조직으로 하여금 어떠한 역할을 기대했는지를 고찰했다. 또 조직에 대한 역할기대를 조직은 어떻게 해석함으로써 역할을 바꾸어왔고 확산되어 왔는지를 분석했다.

조직을 확산시키는 기제는 무엇인가? 많은 이론들이 조직이 설립되는 이유를 설명하곤 하지만 본 연구에서는 조직확산의 요인을 환경측면과 전략측면에서 동시에 분석하여 설명한 데 의의가 있다고 할 수 있다.

첫째, 환경의 변화에 따라 조직설립을 위한 환경의 영향을 분석했다는 점이다. 자원의존적 관점에서 행위자들은 조직의 운용에 필요한 자원을 환경으로부터 얻는다는 가설은 이미 여러 연구들을 통해 입증된

바 있지만 본 연구에서는 환경이 제공하는 자원에 초점을 맞추기보다는 조직 자체에 부여해주는 정당성과 환경으로부터 도출된 조직에 대한 역할기대에 관심을 가지고 분석했다는 데 의의가 있다.

둘째, 후발 조직들의 확산에 학습이 영향을 미쳤으며 이는 모방과 동형화로 연결됨을 확인하였다. 이미 존재하는 조직은 구조, 전략, 규범이 닮아간다. 조직 내의 개인 또는 잠재적 설립자들은 학습을 통해 조직확산에 기여한다.

셋째, 기존의 조직 연구에서는 활용되지 않았던 조직에 대한 정치적 역할기대와 사회적 역할기대를 분석했다는 점이다. 기존의 연구에서는 환경에 대한 조직의 단순한 대응전략 또는 환경의 압도적 영향에 대한 조직의 운명이 주요 관심사였다. 그러나 조직에 대한 역할기대는 조직 외부의 환경과 조직내부의 전략의 접점으로 조직이 정의하는 환경으로부터의 요구이다. 조직이 환경을 어떻게 정의하는가에 따라 전략이 달라질 수 있기 때문에 위로부터의 정치적 역할기대와 아래로부터의 사회적 역할기대를 분석하는 것은 환경과 조직의 관계를 분석하는 데 유용한 도구로 활용될 수 있음을 보여준다.

한편 본 연구는 하나의 사례에 다양한 관점을 접목하여 분석하면서 질적분석을 시도하였다. 이에 따른 방법론적 함의는 다음과 같다.

첫째, 조직환경변화의 분석을 통해 개별 행위자의 인식과 행태를 규정하는 문화적 신념이자 규칙을 분석하였다는 점이다. 지방문화원의 환경이 어떻게 개별 행위자의 반응을 이끌어내고 행위에 의미를 부여했는지를 분석했다. 아울러 개별 조직에 환경이 어떻게 규제적, 규범적, 인지적 명령과 제약을 부여하고 행위를 제약했는지를 분석하였다.

둘째, 본 연구는 조직의 학습을 설명하는 데 있어 사례연구방법론을 통해 분석하였다. 사례연구방법은 연구문제에 대해 거시적인 수준과 미시적인 수준의 동시분석, 세부적이면서도 체계적인 기술이 가능할 뿐만 아니라 제도변화의 역사적 맥락을 이해하는 데 도움이 된다.

셋째, 본 연구의 대상은 조직군 수준이다. 그러나 동시에 개별조직수준이나 개인 수준에서도 환경변화에 대한 대응전략을 살펴보았다. 이러한 시도가 가능했던 이유는 연구대상인 사례가 동일한 조직들로 이루어진 하나의 군(郡)을 이루고 있다는 점과 오랜 기간을 생존해왔다는 특징을 지니고 있기 때문이다. 조직군 수준에서의 분석을 조직군생태학의 한계를 벗어나 질적 분석을 통해 시도했다는 점과 개별조직들의 전략도 동시에 살펴봄으로써 조직군생태학의 환경결정론적 한계를 극복하였다고 볼 수 있다.

2. 정책적 함의

같은 조직의 시공간적 확산을 환경측면과 전략측면을 동시에 고려하여 수행한 본 연구의 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 같은 조직이 확산되어 가는 과정에서 환경과 전략의 조율과정에 주목할 필요가 있다는 점이다. 정치적 압박 등 환경이 강력하다고 하더라도 조직은 오히려 강력한 환경에 굴복하면서도 한편으로는 환경을 우호적으로 변화시킬 수 있었다. 학습에 따른 전략의 성공은 정부나 지방자치단체가 자신들이 자원을 공급하는 민간조직이라고 하더라도 원하는 방향으로 일방적으로 다룰 수 없음을 시사한다.

둘째, 민간조직이라고 하더라도 정부가 개입한 조직의 설립은 장기적으로 정부에 자원을 의존하게 된다. 따라서 민간조직의 설립에 있어 정부의 개입은 신중해야 한다는 교훈을 남기고 있다. 일단 설립된 공공조직은 그 필요성의 소멸에도 불구하고 조직을 소멸시키는 것이 어렵다는 점은 공공조직을 연구하는 많은 연구들의 공통적인 주장이다. 물론 기업조직이라면 조직 생태계의 절대적인 영향에 의해 소멸하거나 도태되곤 하지만 공공성이 강한 조직의 경직성은 한 번 만들어진 조직의 소멸

을 어렵게 한다. 사회적 필요에 의해 역할이나 구조를 변동시키지도 않고 소멸되지도 않는 조직은 불필요한 사회적 비용을 발생시킨다. 본 연구의 대상인 지방문화원도 권위주의시절에는 정부의 일방적인 처분에 의해 소멸한 경우도 있었지만 사회가 민주화된 이후에는 일부 개별 조직이 존재할 법적 근거가 사라졌는데도 불구하고 폐쇄가 불가능하거나 폐쇄되더라도 수많은 갈등을 야기한 경우가 많았다. 따라서 민간조직의 공공부문에 대한 의존도를 줄이고 자율적 활동을 가능케 하기 위해서는 조직이 자립할 수 있는 환경을 조성해주는 것이 우선이다.

이러한 분석결과는 사회가 민주화될수록 조직의 설립은 다양한 민주적 절차를 필요로 한다는 점을 시사한다고 볼 수 있다. 즉, 조직의 설립과정에서 참여하는 다양한 행위자의 유인을 고려해야 하고 설계과정부터 조직이 나아갈 방향을 명확히 하는 것이 중요하다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구는 조직환경과 조직의 확산과정을 질적분석방법을 적용하여 분석하였다. 연구의 수행과정에서 느낀 자료와 데이터의 수집, 이론, 방법론과 관련한 한계는 다음과 같다.

첫째, 데이터의 수집과 관련한 한계이다. 조직의 확산에 대한 분석과정에서 해방 이후 오랜 기간에 걸친 조직의 설립사에 대한 분석을 실시하였기 때문에 설립자에 관한 정보, 설립당시의 상황을 설명해줄 만한 데이터의 수집에 한계가 있었다. 따라서 데이터에 대한 양적분석 결과는 조직의 역사적 성장과정의 개요와 현황을 분석하는 데 그쳤다.

둘째, 자료수집 및 해석과 관련한 한계이다. 해방 및 6.25이후 활발했던 조직설립과 운영 및 당시 환경에 관한 분석은 실질적으로 기록물자료에 의존할 수밖에 없었다. 그러나 이 기록물들이 다양한 시각과 관점을 반영하여 남겨진 것은 아니기 때문에 기록물의 객관성을 온전히 담보할 수 없다는 점은 아쉬운 점이다. 또 해방과 전쟁 이후 조직이 비공식적으로 활동한 기간들이 있는 경우 조직의 설립시기가 불분명하기 때문에 기록들을 종합적으로 판단하여 연구자가 재량으로 조직설립시기를 특정하였다. 이로 인해 일부 지방문화원은 설립시점에 이견이 있을 수 있다⁹⁵⁾.

셋째, 이론적으로 본 연구는 조직과 환경의 역사적 변화과정을 다양한 이론적 도구를 사용하여 분석하고 있다. 연구의 시간적 분석범위가 해방 이후 약 70여 년이라는 장기간을 대상으로 하고 있기 때문에 여러 가지 분석도구를 적용하여 다양한 이론적 시도를 하였으나 분석의 정치함이라는 면에서는 아쉬움이 있을 수밖에 없다. 따라서 후속연구에서는

95) 실제로 몇몇 지방문화원은 1961년과 1963년 공보부 자료, 당시의 언론보도 내용, 1974년 문화원연합회 자료, 각 문화원별 홈페이지에 게시한 자료 등이 상이한 경우가 있다. 이 경우 당시 활동내용에 관해 발표된 각 내용 중 가장 이른 시기를 설립시점으로 하였다.

특정시점에 대해 단일분석도구를 적용하여 한층 정치하게 분석해보고자 한다.

넷째, 방법론적으로 본 연구는 조직환경의 변화와 이에 따른 행위자의 전략에 대해 사례연구를 적용하고 있다. 그러나 조직환경의 변화에 대해서 정교한 데이터셋을 구성할 수 있었다면 양적분석을 이용한 분석 또는 혼합방법론의 적용이 가능했을 것이다. 방법론적 다양성의 시도는 본 연구의 결과에 대한 일반화의 가능성을 더 높일 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

<국내문헌>

- 강상욱 (2001), 「우리나라 NGO의 성장에 관한 연구: 시민단체를 중심으로」, 서울대학교 대학원 행정학박사학위논문.
- _____ (2002), “NGO의 성장과 인적자원의 특성에 관한 연구”, 한국행정연구원, 「한국행정연구」, 11(3): 3-31.
- 경기도사편찬위원회 (1982), 경기도사 제2권, 수원: 경기도사편찬위원회.
- 고상두 (1998), “신사회운동과 운동정치 의 형성”, 연세대학교 동서문제연구소, 「동서연구」, 10(1): 103-123.
- 공보부 조사국 (1961), 「전국홍보매개체실태조사」, 서울: 공보부.
- _____ (1963), 「전국홍보매개체실태조사」, 서울: 공보부.
- 곽주영 · 이윤진 · 민현주 (2011), “한국 상장기업에 있어서 외국인 이사 선임의 요인분석: 자원의존이론의 관점에서”, 한국국제통상학회, 「국제통상연구」, 16(3): 79-107.
- 구자숙 (2009), “기업에서의 모성보호제도에 대한 연구: 제도의 도입 및 현실과의 어긋남을 중심으로”, 한국조사연구학회, 「조사연구」, 10(3): 107-130.
- 권구혁 · 신진교 (2003), “전략적 환경적응력과 조직내부적 적합성이 중소기업의 성과에 미치는 영향”, 한국중소기업학회, 「중소기업연구」, 25(2): 127-153.
- 권기숙, (2006), 「기억의 정치 : 대량학살의 사회적 기억과 역사적 진실」, 서울: 문학과지성사.
- 권세기 (2005), 「입법정보, 191호: 지방문화원 실태와 활성화방안」, 서울: 국회도서관.
- 권향원 · 최도림 (2013), “대통령의 언어적 상징 전략에 대한 연구:

- 역대 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 대통령의 공식 연설문 분석을 중심으로”, 고려대학교 정부학연구소, 「정부학연구」, 19(3): 285-320.
- 기호익 (2008), “환경의 불확실성과 전략적 선택이 학습조직 구축과 조직성장에 미치는 영향”, 한국인적자원관리학회, 「인적자원관리연구」, 15(4): 1-20.
- 김경희 (2007), “법제화 운동을 중심으로 본 한국여성운동의 제도화와 위기론”, 서강대학교 사회과학연구소, 「사회과학연구」, 15(1): 108-141.
- 김규찬 (2013), “한국 문화콘텐츠산업 진흥정책과 내용과 성과: 1974-2011 문화부 예산 분석을 통한 통시적 고찰”, 서울대학교 언론정보연구소, 「언론정보연구」, 50(1): 276-308.
- 김낙년 (2010), “식민지 조선경제의 제도적 유산”, 한국학중앙연구원, 「정신문화연구」, 33(4): 359-393.
- 김미연 (2010), “지방자치단체의 국제교류 확산과 동형화”, 한국거버넌스학회, 「한국거버넌스학회보」, 17(3): 61-83.
- 김미현 (2013), 「한국영화정책과 산업」, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김병섭·박광국·조경호 (2000), 「조직의 이해와 관리」, 서울: 대영문화사.
- 김상률·이민창 (2014), “조직생명주기이론 관점의 시민단체 변화과정 분석: 광주 시민생활환경회의를 중심으로”, 한국거버넌스학회, 「한국거버넌스학회보」, 21(1): 433-459.
- 김상숙 (2014), “과거청산을 위한 역사적 진실규명과 진실화해위원회 보고서: 한국전쟁 전후 민간인학살 분야를 중심으로”, 한국사회사학회, 「사회와 역사」, 104:335-376.
- 김선혁·문명재 (2006), 「시민사회단체의 운영실태 분석과 지원방안에 대한 연구」, 한국행정연구원 NGO협동연구과제 보고서,

서울: 한국행정연구원.

김영나·조윤직 (2014), “지역별 비영리부문의 규모 결정요인 분석: 수요, 공급, 지역 구조적 요인을 중심으로”, 한국행정학회, 「한국행정학보」, 48(2): 243-266.

김영수 (2001), “새로운 조직형태의 기능적 생성과 제도적 확산: 경 제기획 및 조정부처의 사례를 중심으로 한 조직학적 연구”, 한국사회학회, 「한국사회학」, 35(4): 1-30.

_____. 장용석 (2002), “제도화된 조직구조의 합리성에 대한 신화와 비판: 정부조직의 구조적 분화와 그 경제적 효과에 관한 비교 연구, 1951-1990”, 한국사회학회, 「한국사회학」, 36(6): 27-55.

김영호·류은영·류병곤 (2012), “조직환경과 조직구조가 조직효과 성에 미치는 영향: 47개 한국중앙행정기관을 중심으로”, 「한국인사행정학회보」, 11(3): 185-215.

김재구 (1995), 「조직전략 변화와 사멸에 관한 조직생태학적 연구: 한국 개인용 컴퓨터 제조업체를 대상으로」, 서울대학교 대학 원 경영학과 박사학위논문.

_____. (1996), “조직의 전략 변화가 생존에 미치는 배경에 관한 조 직생태학적 연구”, 한국인사·조직학회, 「인사조직연구」, 4(2): 77-121.

김종욱 (2011), “냉전의 ‘이종적 연결망’으로서 ‘평화의 댐’ 사 건: 행위자-연결망 이론을 통한 경험적 추적”, 한국사회과학 연구회, 「동향과 전망」, 83: 79-112.

김준기 (2006), 「정부와 NGO」, 서울: 박영사.

_____. 석조은 (2010), “공기업의 사업 영역에 영향을 미치는 요인 에 관한 연구: 국내 공기업의 신규사업을 중심으로”, 한국행 정연구원, 「한국행정연구」, 19(2): 205-238.

김태룡·권해수·정정화 (2013), 「현대사회와 NGO」, 서울: 대영문

화사.

김태영 (1999), “적소경쟁, 연결망 그리고 조직의 사망물: 초기 영국 영화산업을 중심으로”, 한국사회학회, 「한국사회학」 33(가을): 641-670.

_____ (2012), “제도적 행위자와 제도적 논리: 한국 대학에서의 사회복지학과의 확산”, 한국이론사회학회, 「사회와 이론」 20(1): 307-339.

김한배 (2001), 「환경변화에 따른 공공조직의 대응 유형 연구」, 전남대학교 대학원 행정학박사학위논문.

김해보 · 장원호 (2015), “신제도주의 동형화 이론으로 파악하는 지역문화재단의 현재와 미래”, 한국문화관광연구원, 「문화정책논총」 29(2): 26-52.

김 혁 (2014), “대통령의 리더십과 정책의제설정양태에 대한 연구: 역대 대통령들의 주요 연설문에 대한 내용분석을 중심으로”, 서울대학교 한국정치연구소, 「한국정치연구」, 23(2): 77-102.

김혁래 (1994), “한국 제조업 조직군의 역성동 연구: 조직생태학적 접근”, 한국사회학회, 「한국사회학」 28(가을): 1-29.

김호섭 · 김판석 · 유홍림 · 김대건 (2011), 「행정과 조직행태」, 서울: 대영문화사

나병선 · 송건섭 (2013), “공공조직의 인적자원관리가 조직성과에 미친 영향: 테크노파크를 중심으로”, 「지방정부연구」, 17(3): 67-91.

내무부 통계국 (1960), 「대한민국통계연감」, 서울: 내무부.

도묘연 · 이관률 (2012), “지역 NGO활동 네트워크의 구조변화: 충청남도 사례로”, 한국정부학회, 「한국행정논집」 24(4): 803-829.

도명록 (2015), 「인터넷 공론장에서의 정부불신형성에 관한 연구: 근거이론과 텍스트 마이닝의 적용」, 서울대학교 대학원 행정학 박사학위논문.

- 마찌이테루히사(2007), 「일본의 주민-행정 협력을 통한 평생학습마을만들기」, 서울: 평생교육진흥원.
- 문화공보부 홍보조사연구소 (1973), 「국민의 매체활용 실태 및 홍보 효과 측정」, 서울: 문화공보부.
- 문화공보부 (1979), 「문화공보 30년」, 서울: 문화공보부.
- 문화체육관광부 (2015), 「2015 전국문화기반시설총람」, 세종: 문화체육관광부.
- 민주화운동기념사업회 (2015), 「관변단체연구」, 서울: 민주화운동기념사업회
- 민 진 (2006), “정부조직의 조직변동 연구: 한국의 중앙행정기관을 중심으로”, 서울행정학회, 「한국사회와 행정연구」 17(2): 1-23.
- 박계옥 (2013), 「정책동학의 이해」, 서울: 미래의 창.
- 박광국 · 이종원 · 이환범 · 주동범 · 주효진 (2006), 정부조직의 권위주의 문화와 조직생산성 관계에 관한 한미간 비교연구, 서울대학교 한국행정연구소, 「행정논총」, 44(4): 69-89.
- 박광무 외 (2015), 「문화정책의 역사적 변동과 전망」, 서울: 문우사.
- 박기령 · 김재영 (2014), “제18대 대통령후보 TV토론에 나타난 후보들의 수사분석”, “한국소통학회”, 「스피치와 커뮤니케이션」 23(0): 107-138.
- 박성희 (2009), “대통령 취임연설의 제의적(Epideictic) 특성 수사분석: 버락 오바마 미국 대통령 취임연설문을 중심으로”, 한국소통학회, 「스피치와 커뮤니케이션」 11(0): 195-222.
- 박영렬 · 김상현 (2010), “한화그룹의 전략적 선택”, 한국경영사학회, 「경영사학」 25(1): 147-199.
- 박재창 (2000), 「정부와 NGO」, 서울: 법문사.
- 박종민 (1994), “민주화시대의 정부관료의 의식”, 한국행정학회, 「한국행정학보」, 28(1): 135-149.

- 박통희 (2002), “환경에 대한 조직의 대응”, 김호섭 외, 「조직행태의 이해」, 서울: 대영문화사.
- 배관표·엄석진 (2012), “한국 국가기구의 단절과 연속: 1948-1972”, 한국행정학회, 「한국행정학보」 46(3): 329-356.
- 배정근 (2012), “국내 종합일간지와 대기업 광고주의 의존관계 형성과 변화과정: 자원의존이론의 관점에서”, 한국언론학회, 「한국언론학보」 56(4): 265-292.
- 서인석·이동규·박형준 (2010) “국회의원의 상임위원회 정책결정 행태요인에 관한 연구: 수자원 예산심의에 관한 국회 상임위원회 의사록 분석을 중심으로”, 한국행정연구원, 「한국행정연구」, 19(1): 79-100.
- 송낙길 (2014), “지방문화원 지속가능성에 대한 연구: 자원의존이론을 중심으로”, 성균관대학교 국정관리대학원, 「국정관리연구」, 9(2): 225-253.
- 송윤현 (2011), “공공조직의 환경변화와 중간관리자들의 리더십”, 한국거버넌스학회, 「한국거버넌스학회보」, 18(2): 159-181.
- 신건권·김연용 (2003), “상황변수, 관리회계정보시스템의 정보특성 및 정보만족도간 관계”, 대한경영학회, 「대한경영학회지」, 18(1): 135-154.
- 신동준·김광수·김재온 (2005), “한국 시민단체의 성장에 대한 양적 연구”, 한국조사연구학회, 「조사연구」, 6(2): 75-101.
- 안순철·임재형 (2009), “한국의 공공분쟁해결에 있어 시민단체의 역할에 대한 기대와 현실”, 단국대학교 분쟁해결연구센터, 「분쟁해결연구」, 7(2): 49-75.
- 염찬희 (2009), “1990년대 이후 한국문화정책의 ‘문화’ 이해 변화과정”, 민주사회정책연구원, 「민주사회와 정책연구」 16(0): 241.

- 오단이 (2013a), “자원의존이론과 신제도주의 관점에서 바라본 한국 사회적기업의 형성 및 성장에 관한 연구: 초기 인증 사회적 기업을 중심으로”, 한국사회복지정책학회, 「사회복지정책」 9(3): 269-297.
- _____ (2013b), 「한국 사회적 기업의 형성 및 성장과정 연구: 사회복지영역에서 전환한 사회적 기업을 중심으로」, 성균관대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- 오명석 (1998), “문화다원화와 한국문화 정체성 확립을 위한 연구: 1960-70년대의 문화정책과 민족문화담론”, 서울대학교 비교문화연구소, 「비교문화연구」, 4(0): 121-152.
- 오석홍 (2014), 「조직이론」, 서울: 박영사.
- 오양열 (1995), “한국의 문화행정체계 50년”, 한국문화관광정책연구원, 「문화정책논총」 7(0): 29-74.
- 오늘임·김구 (2002), “환경변화에 반응하기 위한 조직학습의 접근 방법에 관한 연구”, 조선대학교 동북아연구소, 「동북아연구」, 15(0): 71-97.
- 유호용 (1997), “조직환경에 따른 관리형태의 변화”, 안양대학교 사회과학연구소, 「사회과학연구」, 5(1): 55-69.
- 유호현 (2010), “기업활동이 점점 비슷해지고 있다: ‘동형화’의 틀로 본 성공전략”, LG경제연구원, 「LG Business Insight」 22(0): 2-16.
- 윤광재 (2008), “정부와 NGO간의 관계에 대한 연구: 공무원의 인식도를 중심으로”, 한국정부학회, 「한국행정논집」 20(2): 575-601.
- 윤중배 (2013), “조직환경이 성과에 미치는 영향 분석: 지방공기업을 중심으로”, 강원행정학회, 「한국행정과 정책연구」, 11(1): 59-91.
- 이강웅·허철행 (2006), 지방정부 지원단체 역할평가와 재편방향: 관변단

- 체를 중심으로, 한국지방정부학회, 지방정부연구」, 10(3): 235-255.
- 이광훈 · 김권식 · 박순애 (2014), “정부싱크탱크의 정책기여도에 영향을 미치는 요인 탐색: 자원의존이론의 관점”, 서울대학교 한국행정연구소, 「행정논총」, 52(2): 92-118.
- 이근주 (2000), “Jeffrey Pfeffer와 Gerald R. Salancik의 자원의존이론”, 오석홍 · 손태원 · 하태권 편저, 「조직학의 주요이론 제2판」, 서울: 법문사.
- 이기중 · 황덕규 · 유희숙 (2011), “지역과학기술정책에 관한 연구동향 메타분석”, 한국지방행정학회, 「한국지방행정학회보」, 8(1): 178-203.
- 이기호 (1997), 「한국의 민주화 과정과 사회운동네트워크: 1987-1996」, 연세대학교 대학원 정치학박사학위논문.
- 이대희 (2013) 「한국발전모형: 국가발전단계별 주요 정책과 국민감성」, 서울: 조명문화사.
- 이민호 (2008), “NGO의 성장과 지방정부의 재정지출 간 관계분석: 민간보조금과 사회개발비 규모를 중심으로”, 서울행정학회, 「한국사회와 행정연구」, 19(1): 141-168.
- 이병량 (2004), “한국 문화정책의 변화 추이와 내용에 관한 분석: 문화예산을 중심으로”, 한국정책과학학회, 「한국정책과학학회보」, 8(3): 1-27.
- 이용남 (1990), “근대 공공도서관 개념의 형성과정에 관한 연구: 영국과 미국을 중심으로”, 한성대학교, 「한성대학교논문집」, 14(1): 299-311.
- 이은선 (2015), “국내 사회적기업 조직군의 특성: 정책의 결과인가, 경쟁의 결과인가?”, 한국정책학회, 「한국정책학회보」 24(4): 617-642.
- 이장우 · 김동재 · 김현정 (2005), “전략변화에 관한 종단적 연구: 한국의 벤처기업을 중심으로”, 한국전략경영학회, 「전략경영연구」, 8(2): 27-53.

- _____ · 김희천 · 김동재 (2015), “극한적 불확실성 환경에서의 기업 경영: 네이버 사례연구”, 한국경영학회, 「Korea Business Review」, 19(3): 151-171.
- 이장호 (1990), “전략적 선택이 기업의 대일본수출에 미치는 영향”, 한국국제경영학회, 「국제경영연구」 1(0): 25-40.
- 이명재, 서동희 (1998), “조직환경변화와 조직구조의 발전전략”, 상명대학교 사회과학연구소, 「사회과학연구」 11(0): 1-17.
- 이선엽 (2009), “경범죄처벌법의 역사적 변천: 제도의 경로, 동형화”, 한국행정사학회, 「한국행정사학지」 25(0): 1-19.
- 이창길 (2015), “국제개발 NGO와 정부기관 간 협력네트워크의 구조분석: 생태학적 접근방법의 활용”, 한국정책학회, 「한국정책학회보」 24(4): 587-615.
- _____ · 김정숙 (2014), “해외원조 NGO의 협력네트워크와 조직성과: 자원 확보의 다양성을 중심으로”, 한국행정학회, 「한국행정학회보」 48(1): 157-179.
- 이창수 (2012), “환경불확실성이 물류성과에 미치는 영향: 물류관리 시스템 정교성과 물류전략의 조절효과를 중심으로”, 한국물류학회, 「한국물류학회지」, 22(1): 183-209.
- 이창헌 · 노찬백 (2005), “효율적인 의정활동을 위한 정당의 역할”, 한국정치정보학회, 「정치정보연구」, 8(1): 33-67.
- 이하나 (2009), “정부수립기-1950년대 문화영화와 국가정체성”, 「역사와 현실」 74(0): 519-557.
- 이행선 (2012), “(비)국민의 체념과 자살: 일제말 · 해방공간 성명 · 건거와 도회의원을 중심으로”, 순천향대학교 인문과학연구소, 「순천향 인문과학논총」 31(2): 5-55.
- 이현주 · 민윤경 (2015), “사회적기업의 제도적 동형화에 대한 질적 사례연구: 충북지역 자활기업의 사례를 중심으로”, 한국보건

- 사회연구원, 「보건사회연구」 35(3): 515-552.
- 이환범 · 이수창 (2008), “정부조직의 환경대응력 제고를 위한 학습 지향성 강화방안 연구”, 한국조직학회, 「한국조직학회보」, 5(3): 1-27.
- 이환성 · 진재완 (2014), “조직문화가 조직구조와 조직성장에 미치는 영향: 네트워크 조직의 매개효과를 중심으로”, 한국거버넌스학회, 「한국거버넌스학회보」, 21(3): 363-383.
- 임영균 (1996), “환경 불확실성과 조직 특성이 대학관리자의 전략성향에 미치는 영향”, 광운대학교 인문사회과학연구소, 「인문사회과학논문집」, 25(0): 99-115.
- 임주영 · 박형준 (2015), “직무특성과 환경변화에 따른 대통령의 국정가치 변화분석: 이명박정부의 사례 중심으로”, 한국정책학회, 「한국정책학회보」, 24(2): 149-182.
- 장수덕 (2008), “조직학습, 환경의 불확실성, 그리고 기업성과 간의 관계”, 한국인적자원관리학회, 「인적자원관리연구」, 15(1): 153-172.
- 장원봉 (2009), “사회적 기업의 제도적 동형화 위험과 대안 전략”, 참여연대 참여사회연구소, 「시민과 세계」 15(0): 150-164.
- 장현주 (2013), “조직생태학적 관점을 통한 사회적 기업 생태계 탐색: 밀도의존이론의 적용”, 한국공공관리학회, 「한국공공관리학보」 27(4): 165-190.
- 전병욱 (2011), “성인지 결산서의 분석을 통한 성인지 예산제도의 개선방안 연구”, 서울시립대학교 법학연구소, 「조세와 법」, 4(0): 29-57.
- 정상호 (2004), “한국 시민운동의 양극화의 원인과 특징”, 주성수 · 남상민 · 이남석 · 이선미 · 정상호 · 조영재 저. 「한국 NGO리포트 2004」, 서울: 한양대출판부.

- 장상환 (2010), “한국 농민운동의 사회학: 해방과 전쟁, 그리고 전쟁 이후의 농민운동”, 한국농촌사회학회, 「농촌사회」, 20(1): 7-46.
- 장수덕 (2008), 조직학습, 환경의 불확실성, 그리고 기업성과간의 관계, 인적자원관리연구, 15(1): 153-172.
- 정예슬·김현 (2012), “중앙·지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의: 관변단체 지원을 중심으로”, 한국지방행정연구원, 「지방행정연구」, 26(2): 217-250.
- 정정길·최종원·이시원·정준금 (2003), 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.
- 정홍익 (1992), “문화행정연구: 개념들과 분석”, 한국행정학회, 「한국행정학보」 25(4): 229-245.
- 정희경 (2005), 「문화와 사람을 사랑한 사업가 김승제」, 서울: 대명커뮤니케이션.
- 채구묵 (2014), 「SPSS와 AMOS를 이용한 고급통계학: 로지스틱 회귀분석·생존분석·경로분석·구조방정식모델분석」, 서울: 양서원.
- 채명진·선헌진 (2006), “1960년대 한국의 PR 상황 및 사회적 수용에 대한 연구”, 한국언론정보학회, 「한국언론정보학보」, 35: 292-330.
- 채원호·허만용 (2004), “지방정부의 문화정책과 문화행정조직의 역사적 변천”, 서울행정학회, 「한국사회와 행정연구」, 15(1): 167-190.
- 최영재 (2008), “대통령의 수사와 언론 보도, 지지도와 상관관계: 노무현 대통령 사례 시계열분석”, 한국소통학회, 「스피치와 커뮤니케이션」, 10(0): 164-191.
- 최유진(2016), “사회적 기업의 지역 내 확산요인 분석”, 「지방정부연구」, 20(3): 111-132.
- 최종태·이광주·박영렬·김상현 (2009), “전략적 선택중심의 한국

- 기업 경영사 연구: 동원그룹 사례를 중심으로”, 한국경영사학회, 「경영사학」 24(3): 239-372.
- 최현철·추혜원·강창식 (2002), “자원의존이론에서 본 외주제작정책의 문제점 분석”, 고려대학교 정보문화연구소, 「커뮤니케이션과학」 21(0): 5-30.
- 하연섭 (2002), “신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기혁신과 수렴”, 한국행정학회, 「한국행정학보」, 36(4): 341-342.
- _____ (2011), 「제도분석: 이론과 쟁점 제2판」, 서울: 다산출판사.
- 한국교육평가학회 (2004), 「교육평가용어사전」, 서울: 학지사.
- 한국문화예술진흥원 문화발전연구소 (1992), 「한국의 문화정책」, 서울: 한국문화예술진흥원.
- 한국문화예술진흥원 (1993), 「문예진흥원 20년사」, 서울: 한국문화예술진흥원.
- 한국문화원연합회 (1974), 「한국의 문화원」, 서울: 한국문화원연합회.
- _____ (1982), 문화원운영편람, 서울: 한국문화원연합회.
- _____ (1984-, 격월간), 한국문화원(1988년 이후 우리문화), 서울: 한국문화원연합회.
- _____ (1992-, 4년 주기), 전국문화원총람, 서울: 한국문화원연합회.
- _____ (1996-, 연간), 전국문화원사업총람, 서울: 한국문화원연합회.
- _____ (2003), 「한국문화원연합회 40년사」, 서울: 한국문화원연합회.
- _____ (2013), 「한국문화원연합회 50년사」, 서울: 한국문화원연합회.
- 한신갑 (2016), “협동조합의 조직생태학: 혼종성의 공간, 혼종성의 시간”, 한국사회학회, 「한국사회학」 49(2): 161-192.

- 한양명 · 안태현 (2004), “축제정치의 두 풍경: 국풍81과 대학대동제”, 비교민속학회, 「비교민속학」, 26(0): 469-498.
- 한중희 (2015), “행정개혁과 거버넌스의 전략적 선택: 더 좋은 정부를 향한 시론적 연구”, 한국정부학회, 「한국행정논집」, 27(4): 925-949.
- 한 준 (2004), “시장간 연결망과 조직의 생태학: 한국 제조업체의 역동성”, 1981-1999, 한국사회학회, 「한국사회학」, 38(4): 187-214.
- 현선해 (1999), “제도적 환경과 조직특유의 자원이 조직성과에 미치는 영향”, 한국생산성학회, 「생산성논집」, 13(3): 119-143.
- 황창호 · 장용석 (2011), “정부의 정책사업과 정부조직간 네트워크 분석: 노무현정부와 이명박정부 비교를 중심으로”, 한국정책학회, 「한국정책학회보」, 20(3): 31-62.

〈외국문헌〉

- Abzug, Rikki and Joy K. Turnheim (1998), Bandwagon or Band-Aid? A Model of Nonprofit Incorporate by State, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3): 300-322.
- Aldrich, Howard E. (1979), *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Andrews, Kenneth. R. (1980), *The concept of corporate strategy*. Homewood, IL: Irwin.
- Anheier, Helmut K. and Lester M. Salamon (1998), *The Nonprofit Sector in the Developing World*. Manchester: Manchester University Press.

- Argyris, Chris. (1977), Double loop learning in organizations. *Harvard Business Review*, September-October: 115-125.
- Arrow, Kenneth J. (1963), Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care, *The American Economic Review*, 53(5): 941-973.
- Barnett, William and Terry Amburgey (1990), Do Larger Organizations Generate Stronger Competition? In Jitendra V. Singh (ed.), *Organizational Evolution*, Beverly Hills, CA: Sage.
- Baum, Joel A. C. and Christine Oliver (1996), Toward an Institutional Ecology of Organizational Founding, *The Academy of Management Journal*, 39(5): 1378-1427.
- _____ and Jitendra V. Singh (1994), Organizational Niches and the Dynamics of Organizational Founding, *Organizational Science*, 5(4): 483-501.
- _____ and Jitendra V. Singh (1996), "Dynamics of Organizational Responses to Competition," *Social Forces*, 74(4): 1261-1297.
- Boeker, Warren (1991), Organizational Strategy: An Ecological Perspective, *Academy of Management Journal*, 34(3): 613-635.
- Borrs, Elizabeth T. and C. Eugene Steuerle (1999), *Nonprofits & Governments: Collaboration & Conflict*, Washington D. C.: The Urban Institute.
- Bourgeois, L. Jay, III (1980), Strategy and Environment: A Conceptual Integration, *The Academy of Management Review*, 5(1), 25-39.

- Britton, Marcus and William Ocasio (2007), Urbanization and Spatial Organization: Hospital and Orphanage Location in Chicago, 1848-1916. *Social Forces*, 85(3): 1303-1317.
- Boxenbaum, Eva and Stefan Jonsson (2008), Isomorphism, Diffusion and Decoupling, In Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby and Kersstin Sahlin (ed.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (2008), CA: SAGE.
- Caroll, Glenn R. (1984), Organizational Ecology, *Annual Review of Sociology*, 10: 71-93.
- _____ and Yangchung Paul Huo(1986), Organizational Task and Institutional Perspective: Findings from the Local Newspaper Industry, *American Journal of Sociology* 91(4): 838-873.
- _____ and Michael T. Hannan (1988), Density Dependence in the Evolution of Newspaper Populations. *Paper presented at the annual Meetings of American Sociological Association*, Atlanta.
- _____ and Michael T. Hannan (1989a), Density Dependence in the Evolution of Newspaper Populations, *American Sociological Review*, 54(4): 524-541.
- _____ and Michael T. Hannan (1989b), Density Delay in the Evolution of Organizational Populations: A Model and Five Empirical Tests, *Administrative Science Quarterly*, 34(3): 411-430.
- _____ Peter Preisendorfer, Anand Swaminathan, and Gabrriele Wiedermayer (1989), *Brewery und Braunerei:*

The Comparative Organizational Ecology of American and German Brewing Industries, Techninal Report OBIR-34, Center for Research in Management, University of California Berkeley.

_____ and Anand Swaminthan (1989), *Documentation for Public-Use Data Set on American Brewers*, Technical Report OBIR-37, Center for Research in Management, University of California Berkeley.

Casciaro, Tiziana and Mikolaj Jan Piskorski (2005), Power Imbalance, Mutual Dependence, and Constraint Absorption: A Closer Look at Resource Dependence Theory, *Administrative Science Quarterly*, 50(2): 167-199.

Caves, Richard. E. (1974), Multinational Firms, Competition and Productivity in Host Country Markets, *Economica*, 41(162): 176-193.

Chandler, Alfred D. (1962), *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprises*, Maryland: Beard Books.

Child, John (1972), Organizational structure, environment and performance: The role of strategic choice. *Sociology*, 6(1): 1-22.

_____ (1997), Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect, *Organizational Studies*, 18(1): 13-76.

Churchman, C. West (1968), *The Systems Approach*, New York: Delacorte Press.

Collins, Randall (1979), *The Credential Society*, New York: Academic

Press.

- Coser, Lewis, Charles Kadushin, and Walter Powell (1982), *The Culture and Commerce of Publishing*, New York: Basic Books.
- Daft, Richard L. (1998), *Essentials of Organizational Theory and Design*, Cincinnati, OH: International Thompson Publishing.
- Davis, Peter S., Ashay B. Desai, and John D. Francis (2000), Mode of International Entry: An Isomorphism Perspective, *Journal of International Business Studies*, 31(2): 239-258.
- Delacroix, Jacques and Glen R. Carroll (1983), Organizational Foundings: An Ecological Study of the Newspaper Industries of Argentina and Ireland, *Administrative Science Quarterly*, 28(2): 274-291.
- _____, Anand Swaminathan, and Michael E. Solt (1989), Density dependence versus population dynamics: an ecological study of failings in the California wine industry, *American Sociological Review*, 54(2): 245-262.
- Delios, Andrew and Witold J. Henisz (2003), Political Hazards, Experience, and Sequential Entry Strategies: The International Expansion of Japanese Firms, 1980-1998, *Strategic Management Journal*, 24(11): 1153-1164.
- Dill, William R. (1958), Environments as an Influence on Managerial Autonomy, *Administrative Science Quarterly*, 2(4): 409-443.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell (1983), The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality, In Walter Powell and Paul J. DiMaggio (ed.),

- The New Institutionalism in Organizational Analysis* (1991), Chicago: The University of Chicago Press.
- Dobbin, Frank (1994), *Forging Industrial Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Downs, Anthony (1994), *Inside Bureaucracy*, Illinois: Waveland Press.
- Duncan, Robert B. (1972), Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty, *Administrative Science Quarterly*, 17(3): 313-327.
- Emery Fred. E. and Trist, Eric. (1965), Causal Texture of organizational environments. *Human Relation*, 18: 21-32.
- Esping-Anderson, Gosta (2013), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, NJ: John Wiley & Sons.
- Eulau, Heinz and Prewitt, Kenneth (1973), *Labyrinths of Democracy: Adaptations, Linkages, Representation, and Policies in Urban Politics*, Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Fiol, C. Marlene. and Marjorie A. Lyles (1985), Organizational learning, *Academy of Management Review*, 10(4): 803-813.
- Fligstein, Neil (1990), *The Transformation of Corporate Control*, Cambridge: Harvard University Press.
- Floyd, Steven. W. and Wooldridge, Bill (1997), Middle Management's Strategic Influence and Organizational Performance, *Journal of Management Studies*, 34 (3): 465-485.
- Frumkin, Peter and Joseph Galaskiewicz (2004), Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations, *Journal of Public Administration Research Theory*, 14(3): 283-307.

- Garvin, David A. (1993), Building a Learning Organization. *Harvard Business Review*, 71(4): 78-91.
- Ginsberg, Ari and Ann Buchholtz (1990), Converting to For-Profit Status: Corporate Responsiveness to Radical Change, *The Academy of Management Journal*, 33(3): 445-477.
- Grover, Varun and Martin D. Goslar (1993), The Initiation Adoption and Implementing of Telecommunications Technologies in U.S. Organization, *Journal of Management Information System*, 10(1), 141-163.
- Hannan, Michael J. (1988a), Organizational Population Dynamics and Social Change, *European Sociological Review*, 4(2): 95-109.
- _____ (1988b), Density Dependence in the Growth of Organizational Population, In Glenn R. Carroll (ed.), *Ecological Models of Organizations*, Cambridge, Mass.: Ballinger.
- _____ and John Freeman (1977), The Population Ecology of Organizations, *American Journal of Sociology*, 82(5): 929-964.
- _____ (1987), The Ecology of Organizational Founding: American Labor Unions, 1936-1985, *The American Journal of Sociology*, 92(4): 910-943.
- _____ (1989), *Organizational Ecology*, Mass.: Harvard University Press.
- Hansen, Gary S. and Birger Wernerfelt (1989), Determinants of Firm Performance: The Relative Importance of Economic

- Organizational Factors, *Strategic Management Journal*, 10(5): 399-411.
- Hansmann, Henry (1987), Economic Theories of Nonprofit Organizations. In Walter. W. Powell(dd.), *The nonprofit sector: A Research Handbook*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor (1996), Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, 44(5): 936-957.
- Hambrick, Donald C. (1981), Strategic Awareness within Top Management Teams, *Strategic Management Journal*. 2(3): 263-279.
- Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Haveman, Heather A. and Hayagreeva Rao (1997), Structuring a Theory of Moral Sentiments: Institutional and Organizational Coevolution in the Early Thrift Industry, *American Journal of Sociology*, 102(6): 1606-1651.
- Hedberg, Bo (1981), How Organizations Learn and Unlearn. In Paul Nystrom and William H. Starbuck (ed.), *The Sage Handbook of Organizational Design Vol. 1*, London: Cambridge University Press.
- IMLS (2008), *Exhibiting Public Value: Government Funding for Museums in the United States*, Washington DC: Institute of Museum and Library Services.
- Gamson, William A. (1975), *The Strategy of Social Protest*, Il: Dorsey Press.

- Garvin, David. A. (1993), Building a Learning Organization, *Harvard Business Review*, 71(4): 78-91.
- Gray, Virginia and David Lowery (1997), Life in a Niche: Mortality Anxiety among Organized Interests in the American States, *Political Research Quarterly*, 50(1): 25-47.
- Greve, Heinrich R. (2000), Market Niche Entry Decisions: Competition, Learning, and Strategy in Tokyo Banking, 1894-1936. *The Academy of Management Journal*, 43(5): 816-836.
- James, Estelle (1989), *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*. New York: Oxford University Press.
- Johnson, Chalmers (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kondo, Jennifer Mari (2013), *The Spatial and Temporal Diffusion of Museum in New York City, 1910-2010*, Columbia University Doctoral Dissertation.
- Larson, Magali Safatti (1977), *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Lawrence, Paul and Jay Lorsch (1967), *Organization and Environment*, Boston: Harvard University Press.
- Levine, John M. and Richard L. Moreland (1990), Progress in Small Group Research, *Annual Review of Psychology*, 41: 585-634.
- Lipsky, Michael and Steven R. Smith (1989), Nonprofit organizations,

- government, and the welfare state, *Political Science Quarterly*, 104(4): 625-648.
- Lomi, Alessandro (1995a), The Population Ecology of Organizational Founding: Location Dependence and Unobserved Heterogeneity, *Administrative Science Quarterly*, 40(1): 111-144.
- _____ (1995b), The Population and Community Ecology of Organizational Founding: Italian Co-operative Banks, 1936-1989, *European Sociological Review*, 11(1): 75-98.
- Luisser, Robert N. and Christopher F. Achua (2001), *Leadership: Theory, Application, Skill Building*, Cincinnati, OH: South-Western College Pub.
- Mabey, Christopher, Graeme Salaman and John Storey (1995), *Strategic Human Resource Management*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Mahoney, Joseph T. and Pandian J. Rajendran (1992), The Resource-Based View Within the Conversation of Strategic Management, *Strategic Management Journal*, 13(5): 363-380.
- March, J. and Olsen, J. (1975), The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity, *European Journal of Political Research* 3(2): 147-171.
- Marquardt, Michael J. (1996) *Building the Learning Organization: A Systems Approach to Quantum Improvement and Global Success*, New York: McGraw-Hill.
- McCarthy, John. D. and Mayer. N. Zald (1973), *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource*

- Mobilization*. Morristown, N.J.: General Learning Press.
- McCarthy John D. and Mayer N. Zald (1977), Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory, *The American Journal of Sociology*, 82(6): 1212-1241
- McCormick, Carl P. (1997), *Carl Schmitt's Critique of Liberalism: Against Politics as Technology*, New York: Cambridge University Press.
- Meyer, John. W. (1994), Rationalized environments. In William. R. Scott and John. W. Meyer (ed.), *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism*, Thousand Oaks, CA: SAGE.
- _____ and Brian Rowan (1977), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *The American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Mezias, John M. and Stephen, J. Mezias (2000), Resource Partitioning, the Founding of Specialist Firms, and Innovation: The American Feature Film Industry, 1912-1929, *Organizational Science*, 11(3): 306-322.
- Miles, Robert M. (1980) *Macro Organizational Behavior*, Pacific Palisades, CA: Goodyear Publishing Company.
- Miller, Danny (1992), *Environmental Fit Versus Internal Fit*, *Organizational Science*, 3(2): 159-178.
- Mintzberg, Henry (1973), *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.
- Morris, Theresa (2004), Bank Mergers Under a Changing Regulatory Environment, *Sociological Forum*, 19(3): 435-463.
- Nadler, David A., Robert B. Shaw (1994), Change Leadership: Core

- Competency for the Twenty-First Century, In Nadler, David A., Robert B. Shaw and A. Elise Walton (ed.), *Discontinuous Change: Leading Organizational Transformation*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Nelson, Richard R. and Krashinsky, Michael. (1973), Two Major Issues of Public Policy: Public policy and organization of supply. In Dennis Young (ed.), *Public Subsidy for Day care of Young Children*, Lexington, MA: D. C. Heath.
- Nownes, Anthony J. (2004), The Population Ecology of Interest Group Formation: Mabilizing for Gay and Lesbian Rights in the United States, 1959-98, *British Journal of Political Science*, 34(1): 49-67.
- Offe, Claus (1985), New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics, *Social Research*, 52(4): 817-868.
- Oliver, Christine (1988), The Collective Strategy Framework: An Application to Competing Predictions of Isomorphism, *Administrative Science Quarterly*, 33(4): 543-561.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Mass.: Harvard University Press.
- Peng, Mike W. (2003), Institutional Transitions and Strategic Choices, *The Academy of Management Review*, 28(2): 275-296.
- Pennings, Johannes M. (1980), Environmental Influences on the Creation Process. In John R. Kimberly and Robert H. Miles (ed.), *The Organizational Life Cycle*, San Francisco:

Jossey-Bass.

- Pfeffer, Jeffrey. (1972a), Size and Composition of Corporate Boards of Directors: The Organization and its Environemt. *Administrative Science Quarterly*, 17(2):218-228.
- _____ (1972b), Merger as a response to organizational interdependence. *Administrative Science Quarterly*, 17(3): 382-394.
- _____ and Gerald R. Salancik (1978), *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row Publishers.
- Phillips, Nelson and Cynthia Hardy (2002), *Discourse Analysis: Investigating Processes of Social Construction*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Porter, Michael E. (1981), The Contribution of Industrial Organization to Strategic Management, *Academy of Management Review*, 6(4): 609-620.
- Powell, Walter W. and Paul J. DiMaggio (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Princen, Thomas and Matthias Finger (1994), *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*, Oxford, UK: Routledge.
- Reger, Rhonda K., Irene M. Duhaime and J. Larry Stimpert (1992), Deregulation, Strategic Choice, Risk and Financial Performance, *Strategic Management Journal*, 13(3): 189-204.
- Sabatier, A. Paul and Christopher M. Weible (2007), The Advocacy

- Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Salamon, Lester M. (1987), Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government- Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 16(1-2): 29-49.
- _____ and Helmut K. Anheier (1998), Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally, *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(3): 213-248.
- Sarbin, Theodore R. and Allen, Vernon L. (1968), Role Theory, In Gardner Lindzey and Elliot Aronson (ed.), *Handbook of social Psychology, 2nd Ed., Vol. 1*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Schein, Edgar H. (1993), On Dialogue, Culture, and Organizational Learning. *Organizational Dynamics*, 22(2): 40-51.
- Scherer, Frederic M. (1970), *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Chicago: Rand McNally.
- Scott, Allen J. (1986), Industrial Organization and Location: Division of Labor, the Firm, and Spatial Process, *Economic Geography*, 62(3): 215-231.
- Scott, W. Richard, Martin Ruef, Peter Mendel and Carole Caronna (2000), *Institutional Change and Health Care Organizations: From Professional Dominance to Managed Care*, Chicago: University of Chicago Press.

- _____ and John W. Meyer (1994), *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Selznick, Philip, (1949), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley: University of California Press.
- Senge, Peter M. (1990), *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*, New York: Doubleday Business.
- Simon, Herbert A. (1991), Bounded Rationality and Organizational Learning, *Organizational Science*, 2(1): 125-134 .
- Singh, Jitendra V. (1986), Performance, Slack, and Risk Taking in Organizational Decision Making, *The Academy of Management Journal*, 29(3): 5562-585.
- _____ and Charles J. Lumsden (1990), Theory and Research in Organizational Ecology, *Annual Review of Sociology*, 16: 161-195.
- Soysal, Yasemine N. (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- Steiner, Bernard C. (1986), Rev. Thomas Bray and his American Libraries, *The American Historical Review*, 2(1): 59-75.
- Stinchcombe, Arthur L. (1965) Social Structure and Organizations, in James G. March (ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago: Rand McNally.
- Suchman, Mark c. (1995), Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, *The Academy of Management Review*, 20(3): 517-610.

- Suddaby, Roy and Royston Greenwood (2005), Rhetorical Strategies of Legitimacy, *Administrative Science Quarterly*, 50(1): 35-67.
- Thornton, Patricia H. (2004) *Markets from Culture: Institutional Logics and Organizational Decisions in Higher Education Publishing*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- _____ and William Ocasio (1999), Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Educational Publishing Industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology*, 105(3): 801-843.
- _____ and William Ocasio (2008), Institutional Logics, In Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin and Roy Suddaby (ed.) *Handbook of Organizational Institutionalism*, CA: Sage.
- Tilly, Charles; (1976), "Major forms of Collective Action in Western Europe 1500-1975." *Theory and Society*, 3(3): 365-375.
- Touraine, Alain (1981), *The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movements*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Tucker, David J., Jitendra V. Singh, Agnes G. Meinhard, Robert. J. House (1988), Ecological and Institutional Sources of Change in Organizational Populations. In Glenn R. Carroll (ed.), *Ecological Models of Organizations*, Cambridge, Mass: Ballinger
- _____, Jitendra V. Singh, and Agnes G. Meinhard (1990), Organizational Form, Population Dynamics, and

- Institutional Change: The Founding Patterns of Voluntary Organizations, *The Academy of Management Journal*, 33(1): 151-178.
- Ulrich, Dave., Todd Jick and Mary Ann Von Glinow (1993), High-impact learning: Building and diffusing learning capability, *Organizational Dynamics*, 22(2): 52-66.
- Wamsley, Gary L. and Mayer N. Zald (1973), The Political Economy of Public Organizations: A Critique and Approach to the Study of Public Administration, Lanham, MD:Lexington Books.
- Weick, Kral E. (1969), The Social Psychology of Organizing. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Weisbrod, Burton A. (2009), *The Nonprofit Economy*, Mass.: Harvard University Press.
- Wernerfelt, Birger (1984), A resource-based view of the firm, *Strategic Management Journal*, 5(2): 171-180
- Yeung, Arthur. K., David, O. Ulrich, Stephen, W. Nason. and Mary Ann Von Glinow (1999), *Organizational Learning Capability*, New York: Oxford University Press.

<웹 페이지>

국가기록원, <http://www.archives.go.kr>

국사편찬위원회, <http://www.history.go.kr>

기획재정부 재정정보공개시스템, <http://www.openfiscaldata.go.kr>

문화체육관광부, <http://www.mcst.go.kr>

법제처 국가법령센터, <http://www.law.go.kr>

한국문화원연합회, <http://www.kccf.or.kr>

한국학중앙연구원 <http://www.aks.ac.kr>

<기타>

경향신문, 1955년 10월 24일. “문맹퇴치에 공헌” .

_____, 1981년 6월 23일. “제5공화국 문화정책의 방향과 의의:
민족문화의 기반을 다진다” .

_____, 1984년 2월 4일. “이문공 지방문화 획기적 육성” .

매일경제, 1985년 1월 31일. “문공부 「문화발전 장기정책구상」
내용” .

기호일보, 2016년 5월 27일. “천연염색~합창단’ 지방문화원 특색
살려야죠” .

동아일보 1976년 3월 11일. “올해 문예진흥기금 13억원의 명세” .

_____, 1976년 9월 18일. “시군문화원 재출발 모색, 자체재정
비·문예진흥기금 얻어” .

_____, 1981년 6월 2일. “국풍81”

한산신문, 2011년 5월 27일. “김일룡 -통영시향토역사관장-향토사
산책 - 5 - ’통영문화협회’”

일본공민관학회(2006), 공민관커뮤니티시설핸드북. 도쿄: 일본공민관
학회.

부록

그림 1

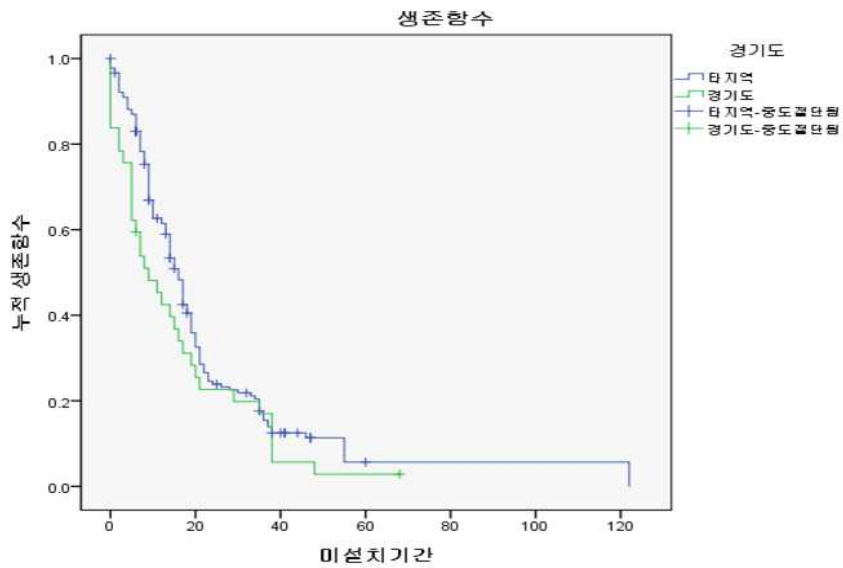


그림 2

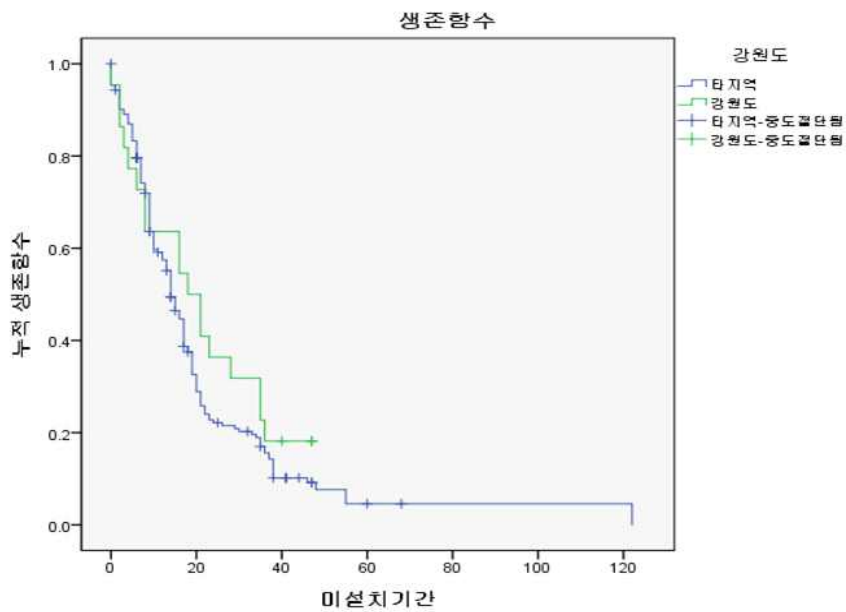


그림 3

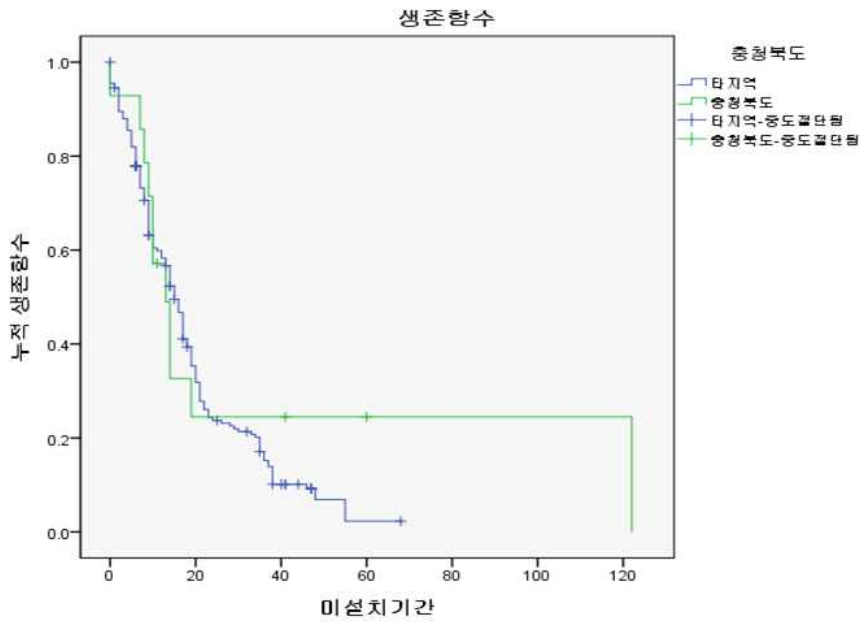


그림 4

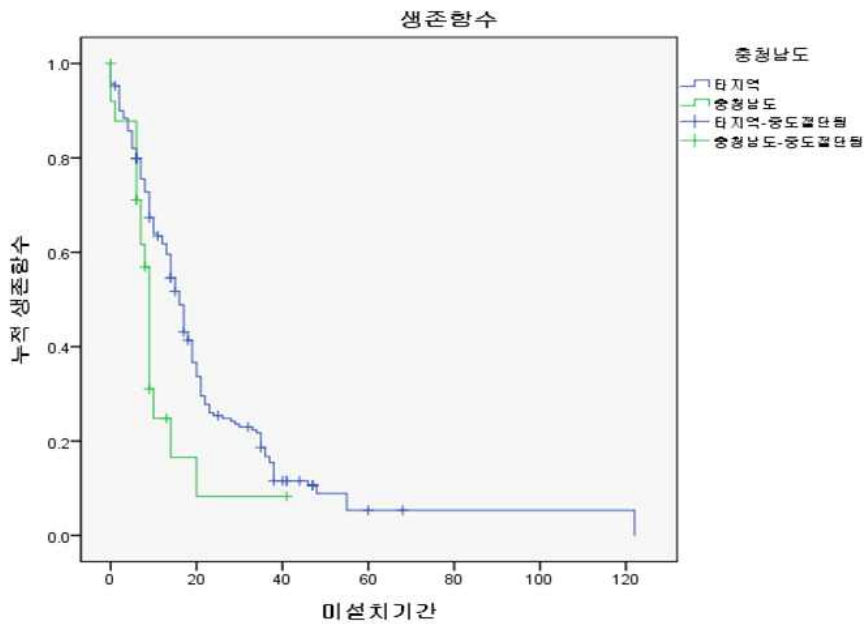


그림 5

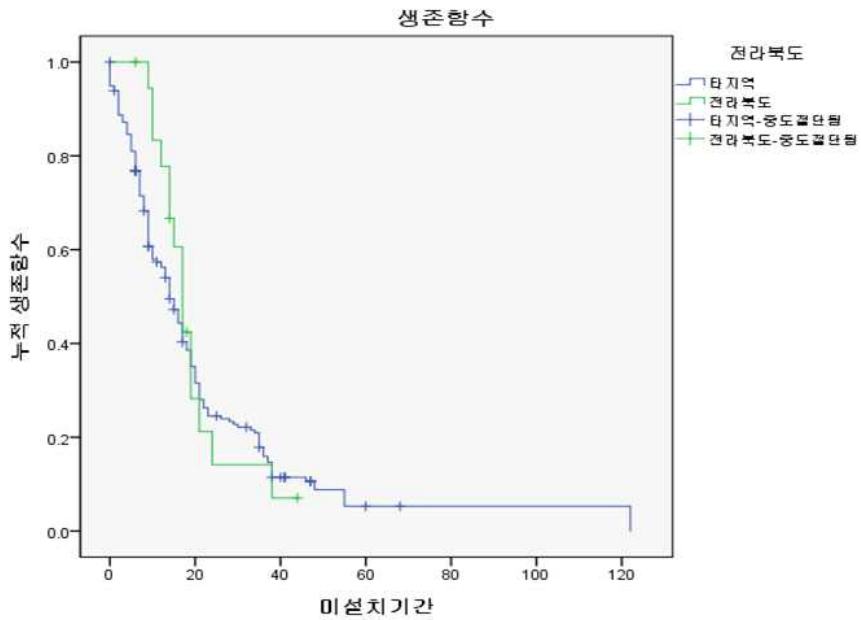


그림 6

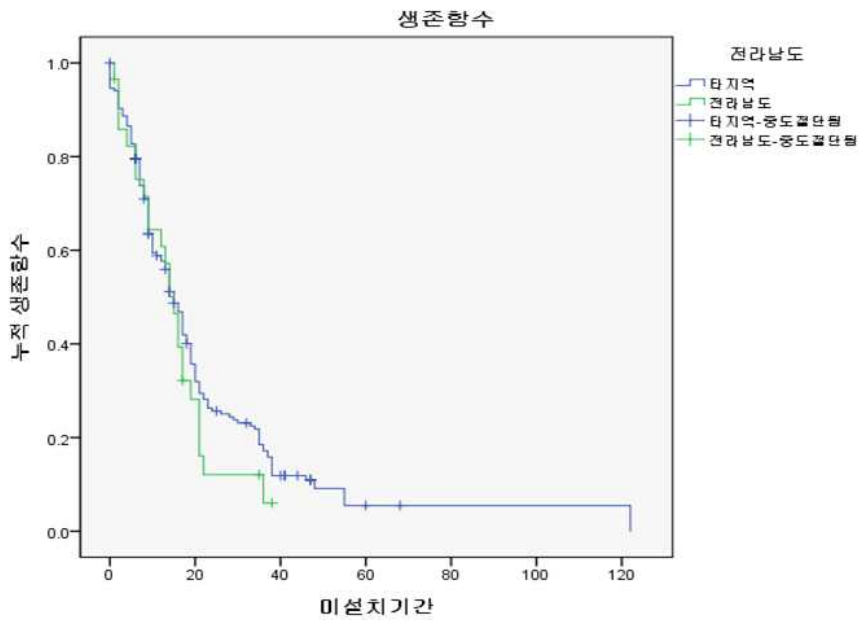


그림 7

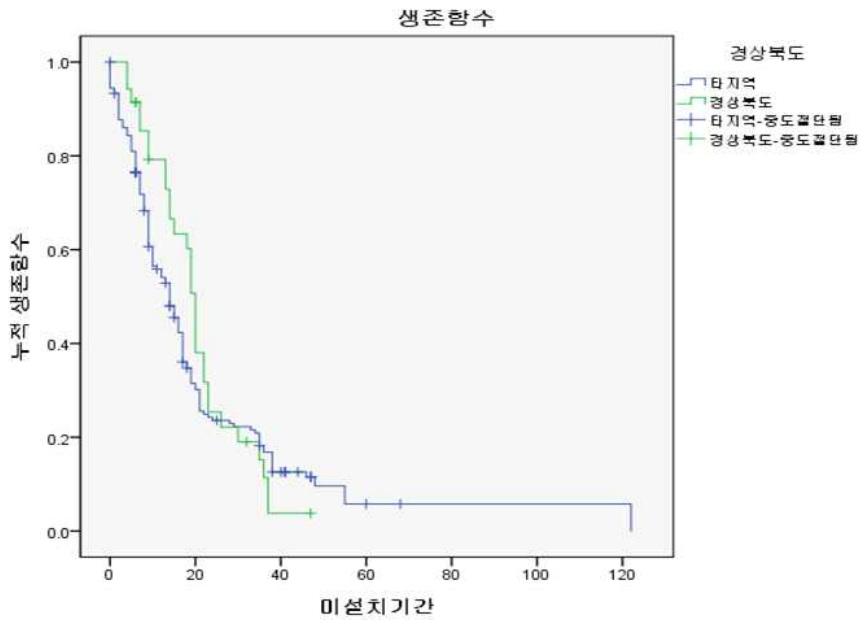


그림 8

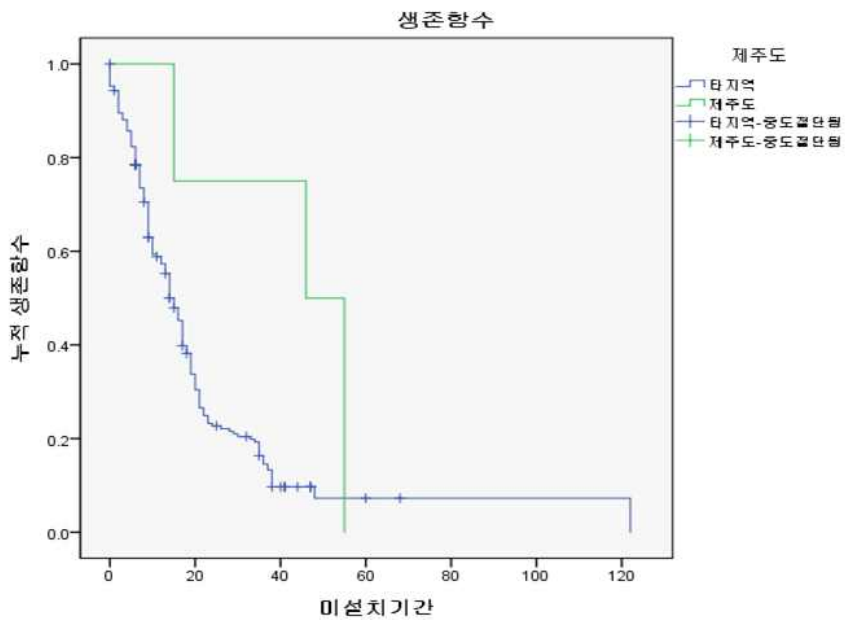


그림 9

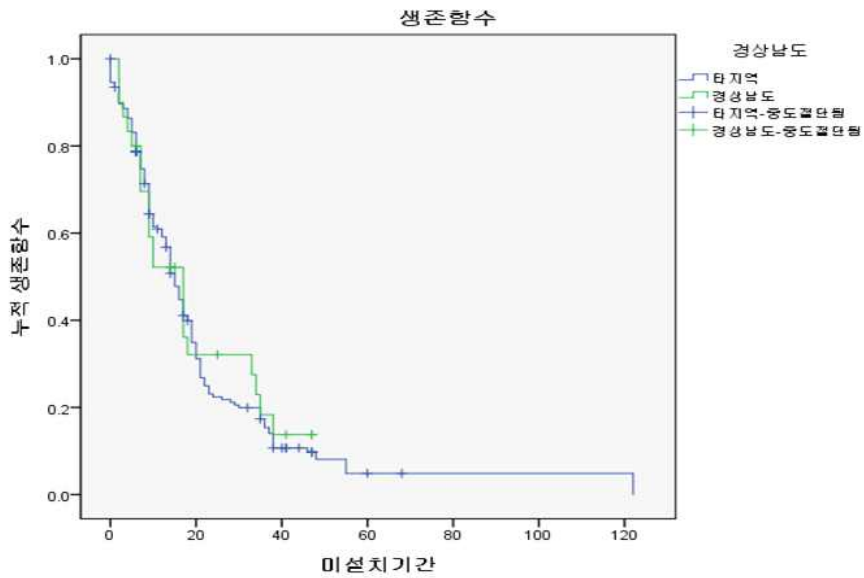


그림 10

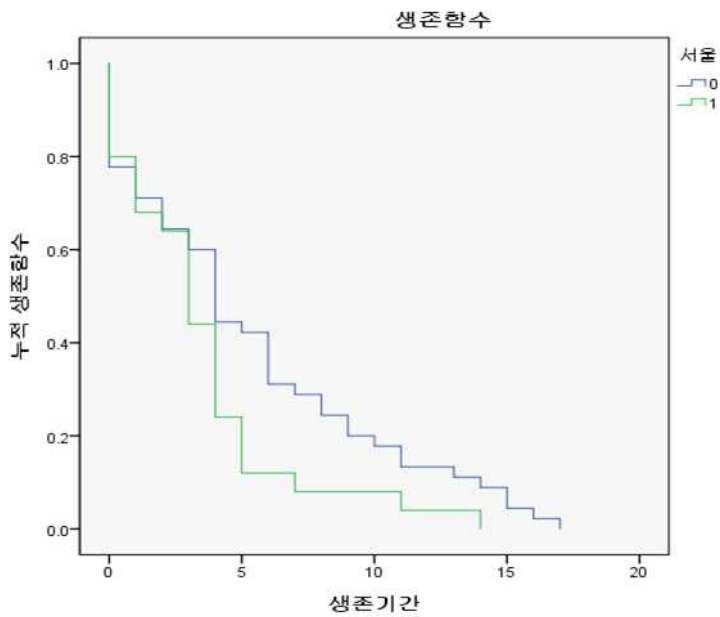


그림 11

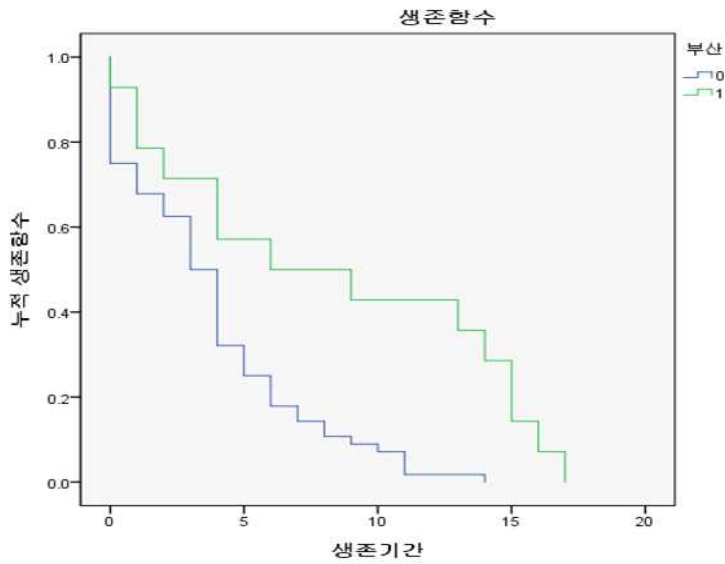


그림 12

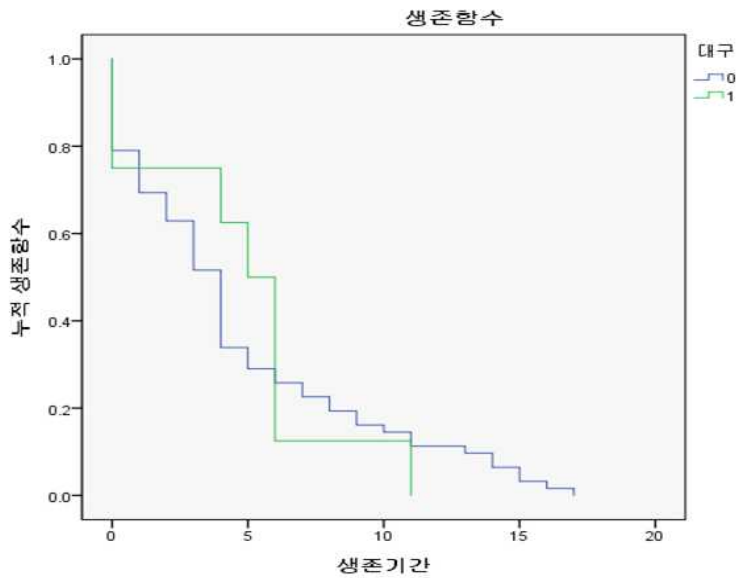


그림 13

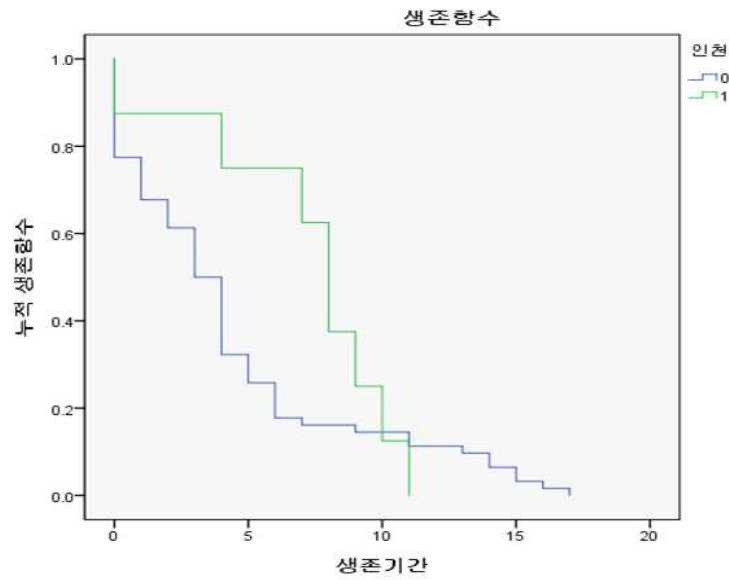


그림 14

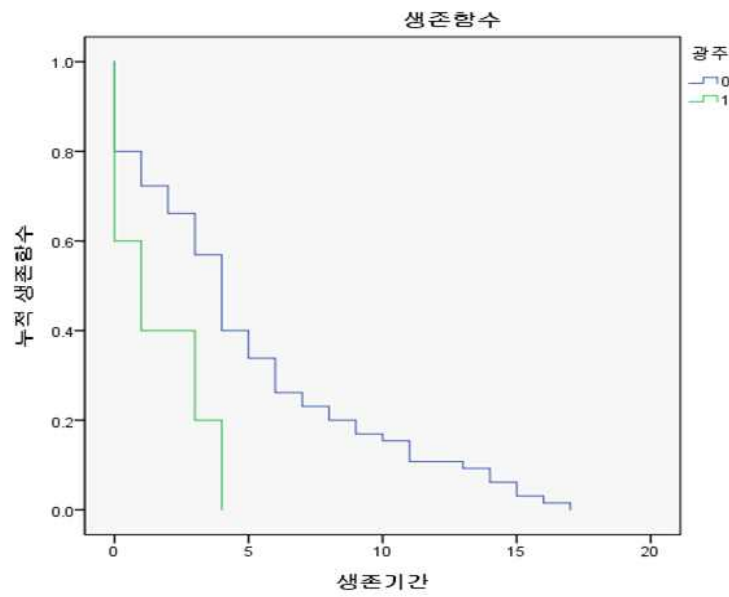


그림 15

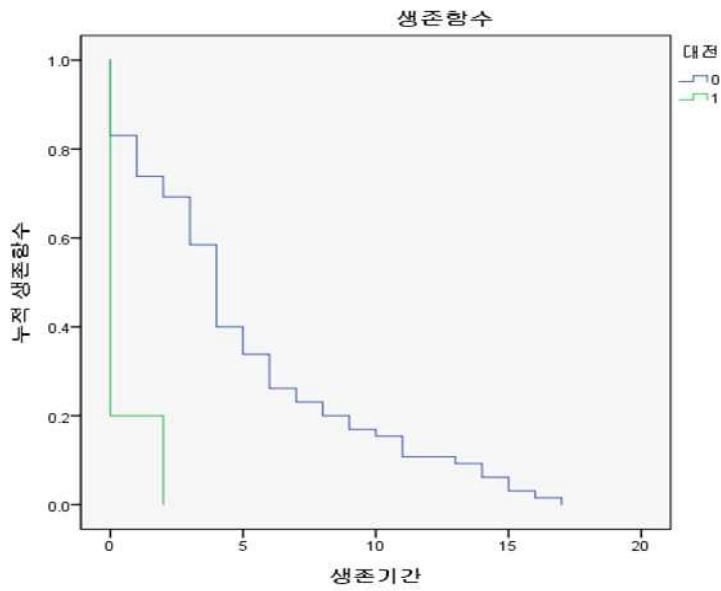
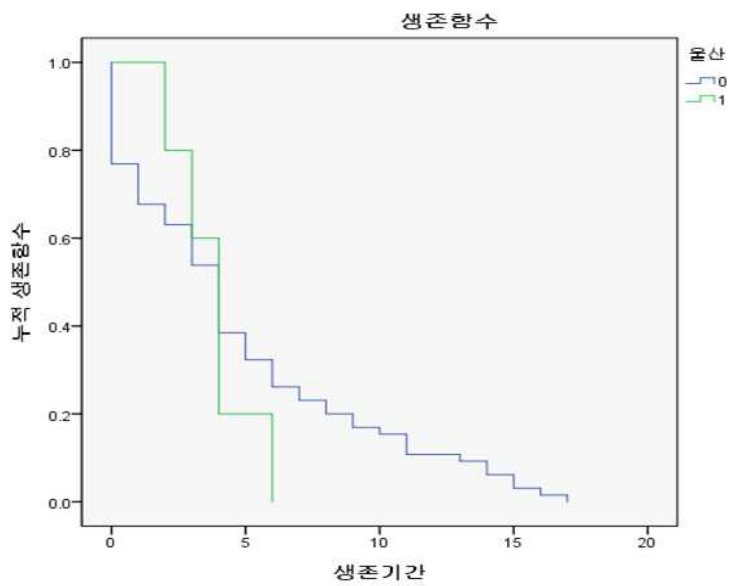


그림 16



Abstract

Changes in Organizational Environment and the diffusion of Organizations: Cases of Local Culture Centers in South Korea

Jung, Youngjae

Department of Public Administration
Graduate School of Seoul National University

This study is an attempt to reveal the mechanisms through which how the non-profit organizations, such as local culture centers, have continuously been growing and spreading. Historically, a coherent pattern has been found that such organizations lost their roles in the public sector after a certain period of time, and eventually vanished unless resources are supplied continuously. However, the local culture centers, which are the subjects of this study, should be regarded as an exception because they persist without publicly-aided resources, as keep adapting to the changing environments for their self-sustaining survival.

To illustrate the historical background, the local culture center was, in its inception, was actively promoted throughout the country early in the 1950s for the purpose of the enlightenment movement for civic liberation and democratic citizenship led by local intellectuals and partially supported by the United States Information Agency. Since 1963, however, the aims of the organizations have been subject to change as the Park Jung-hee Administration has

taken over the control and utilized them as a means of publicizing political propaganda especially for anti-communist ideologies. Another shift, consecutively, has come in the 1980s as the new military regime, led by the coup, toppled the former administration and used the organizations to publicize the legitimacy of the regime and to turn public attention away from politics. While, since then, the practical utilities of the organizations have been derogated in the Roh Tae-woo administration, the organizations have been steadily growing in terms of their size along with the demands of local governments.

The growth of the local culture centers reflects alternating demands and expectations by their environments, whether favorable or not. The organizations managed to survive and, thereby, be diffused by adapting to the ever-changing environmental demands and expectations. Here, the purpose of this study involves analyzing such adapting strategies performed by the organizations. Toward this end, this study utilizes qualitative research methods with a focus on the changes in perceptions and strategies of the organizations by their environmental changes.

The results of analysis shows that, from 1948 (the liberation from the Japanese Empire) to 1962, the major external actors were the public officials from the United States. In this particular period, the most expected role of the organizations was to introduce and inform the foreign culture of the friendly countries such as U.S. to local citizens as a sort of enlightenment movements. As such, the organizations were established and managed by the local elites who directly confirmed the local demands, and operated in a way to appropriately matching the expectations of the local residents. Organizations were not able to build collective strategies, but they built survival strategies by relying on external resources for individual

organizations.

In addition, from 1963 to 1980, the external actors for the local culture center were the Ministry of Public Affairs (Ministry of Culture and Public Affairs) and the Korea Arts Council for Culture and Arts. Splitting the period into two parts such as the first half (1963-1971) and the latter half (1972-1980), there was a big difference in terms of their activities. For instance, in the first half, there were diverse activities, although mostly dependent due to inexorable sponsorships of the governments. On the contrary, in the latter half, most organizations cut down their activities, or even shut down their business. In terms of strategies compared to the ones before 1962, they have built a set of strategies so as to the entire group to survive through collective response, and it is highly dependent upon external resources.

From 1981 to 1993, the major external actors include the Ministry of Culture and Public Affairs (later referred to as the Ministry of Culture and the Ministry of Culture and Sports) and the Ministry of Culture and Arts. The difference of the organization in term of their activities as compared to the past is that they are liberated from those of publicity as the new media developed. This particular period can be divided into two regimes such as the administration of Chun Doo-Hwan and Roh Tae-Woo. To illustrate, the former has diversified cultural policy while combining entertainment and popularity with cultural policies. On the other hand, the latter has begun to cut down governmental support and transfer the authority and responsibility for the management of the organizations.

From 1994 onwards, the major external actors are local governments. However, as growth of the decentralization of local

governments, the demands of local residents began to obtain ascending importance. Also, each organization could enjoy enhanced independence and diversity as compared to the former period, and build a strategy to meet the needs of the local residents, rather than conform to the commands from the top.

The theoretical implications of this study are as follows: First, the author analyzes how the environment affects the establishments and strategies of the organizations. Second, the author further examines how the prior experience and learning of older organizations were handed down to following newer organizations. Third, it was further investigated how political and social role-expectations influence the organizations, which have been paid insufficient attention thus far.)

The policy implications of this study are as follows, considering the spatial and strategic aspects of the organizations: (1) First, it points us to the importance of understanding the adaptation process of organizational strategies and environmental changes as the phases of organizational diffusion. Although the demands (e.g. political pressures) from the environments were rigid, the organizations were able to subdue the pressures or change them favorably. It implies that the governments and municipalities were able to exercise the limited amount of influences on the organizations, as such private actors utilized the strategies of learning. (2) Second, it also implies that the governments should be cautious when establishing new organizations in the private areas as they will likely be reliant on government funding even in a long period of time. Once the organizations were established, it is very difficult to abolish them even though they might no longer be valid and needed. Considering the unnecessary social costs generated by the organizations which continue on surviving after even the needs were vanished, it is a

priority to create an environment where they can become independent.

The analysis further suggests that the establishment of a new organization in the private area should be guided by democratic procedures as a safeguard for unnecessary social costs. There, it is important to consider the way how to attract a variety of participants in the process, and to clarify the direction and design of the candidate organization.

Keyword: local culture center, organizational environment, diffusion of organizations, strategy, role-expectation, resource, organizational learning

Student Number: 2005-31241